नेपालमा सङ्घीयताको अभ्यास: समीक्षा र मार्गचित्र

प्रकाशक

नेपाल नगरपालिका संघ

२०७८ फाल्गुण

नेपाल नगरपालिका संघ अन्तरगत शहरी नीति
तथा नेतृत्व विकास प्रतिष्ठानद्वारा प्रकाशित
© सर्वाधिकारः नेपाल नगरपालिका संघ

प्रधान सम्पादक :
अशोक व्याञ्जु

सम्पादक :
कलानिधि देवकोटा

सम्पादन सहयोगी :
मोतिराम तिमिल्सीना

सामग्री संयोजन :
मधुसुदन रिजाल
सरिता सापकोटा
प्रमोद न्याछ्यों
रवि वेंजु
रोशनी श्रेष्ठ

सल्लाहकार :
डा. सोमलाल सुवेदी
काशीराज दाहाल
कविता ढुङ्गाना
भीम प्रसाद ढुङ्गाना
लाल किशोर शाह
घनश्याम पाण्डे
हरिप्रभा खड्गी श्रेष्ठ

प्रकाशन संख्या :
२,००० प्रति

डिजाइन र सेटिङ :
राम थापा
अक्कल सिंह पाख्रिन (कभर)

मुद्रक :
बि.जी. प्रिन्टिङ सर्भिस
काठमाडौं, फोनः ०१-४४२५५७८
इमेलः bgprinting2070@gmail.com

पुस्तकमा प्रस्तुत विचार नेपाल नगरपालिका संघ र सहयोगी संस्थाका संस्थागत धारणा नभई लेखक तथा विश्लेषकका व्यक्तिगत विश्लेषण हुन् र व्यापारिक प्रयोजन बाहेक उद्धरणसहित पुनः प्रयोग गर्न सकिने छ ।

प्रधानमन्त्री

काठमाडौं, नेपाल

शुभकामना

नगरपालिकाहरुको साझा छाता संगठन नेपाल नगरपालिका संघले संघीय राज्य व्यवस्थाको कार्यान्वयनको अवस्थामा देखिएका अवसर, चुनौती र उपलब्धिको विश्लेषण तथा भावी मार्गचित्रका सन्दर्भमा माननीयज्यूहरूको अन्तर्वार्ता, विभिन्न विषयगत विज्ञहरूको अनुसन्धानात्मक लेख तथा रचना संकलन गरी "नेपालमा संघीयताको अभ्यास: समीक्षा र आगामी मार्ग चित्र" विषयक पुस्तक प्रकाशन गर्न लागेको जानकारी पाउँदा मलाई खुसी लागेको छ।

संघीयताको कार्यान्वयनसँगै मुलुक विकास र समृद्धिको नयाँ युगमा प्रवेश गरेको छ। हामीले विकेन्द्रीकरण र स्वायत्तताको आधारमा प्रत्येक नागरिकले लोकतान्त्रिक अधिकारको उपभोग गर्न पाउने अवस्था सुनिश्चित गरेका छौं। संविधानका सहकारीता, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तमा आधारित भई तीनवटै तहका सरकारको माध्यमबाट सुशासन र विकासका गतिविधिलाई अघि बढाउँदै समग्र राष्ट्रलाई विकसित र जनतालाई खुसी बनाउन दृढ छौं। संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारका काममा समन्वय र सहकार्य गरी संघीय प्रणालीबाट हामीलाई प्राप्त अवसरहरूको सदुपयोग गर्दै आइपर्ने चुनौतीहरूको व्यवस्थापनमा सहजीकरण, सहयोग र समन्वय गर्न नेपाल नगरपालिका संघले रचनात्मक भूमिका खेल्ने विश्वास लिएको छु ।

अन्त्यमा, प्रकाशोन्मुख पुस्तकले तीनै तहका सरकारको भावी नीति, कार्यक्रम तथा योजना तर्जुमा एवं कार्यान्वयनमा रचनात्मक सुझाव प्रस्तुत गर्न सकोस् भन्ने कामना सहित यस महत्वपूर्ण कामका लागि नेपाल नगरपालिका संघ र यसमा संलग्न सबैलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु ।

जय नेपाल।

शेर बहादुर देउवा

२० असोज, २०७८

कृतज्ञता

नेपालको संविधानअनुसार सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह सङ्घीय शासनपद्धतिका मूल संरचना हुन् । संविधानले परिकल्पना गरेको सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित छ । संविधानको भाग २० सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तर्सम्बन्धसँग सम्बन्धित छ । संविधानको भाग ५ ले राज्यको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने र तिनको एकल र साझा अधिकारको सूची अनुसूचीहरूमा व्यवस्था भएबमोजिम हुने कुरा पनि उल्लेख छ ।

सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित सङ्घीय प्रणालीमा एक सङ्घीय सरकार, सात प्रादेशिक सरकार र ७ सय ५३ स्थानीय सरकार सञ्चालित छन् । संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्म तीनै तहका एकल र साझा अधिकारका सूचीहरू रहेका छन् । तथापि सङ्घीयता कार्यान्वयनमा थुप्रै अन्योलतासमेत देखापरिरहेका छन् । संविधान र अन्य सङ्घीय कानूनहरूसमेत बाझिएको अवस्थामा रहेका र यसले गर्दा स्थानीय सरकारका एकल अधिकार प्रयोगमा समेत उल्झन देखा परेको छ ।

यसै सन्दर्भमा नेपाल नगरपालिका संघले सङ्घीय राज्यव्यवस्थाको कार्यान्वयनको अवस्थामा देखिएका अवसर, चुनौती र उपलब्धिको विश्लेषण तथा भावी मार्गचित्रका सन्दर्भमा सङ्घीयतामा विज्ञता हासिल गरेका व्यक्तिहरूको संवादमा आधारित विज्ञहरूको अनुसन्धानात्मक लेख तथा रचना सङ्कलन गरी प्रकाशन गरेको छ । यस प्रकाशनले तीनै तहका सरकारको भावी नीति, कार्यक्रम तथा योजना तर्जुमा एवं कार्यान्वयनमा रचनात्मक भूमिका खेल्ने अपेक्षा गरिएको छ । साथै, सङ्घीयताका सवालहरूमा चासो राख्ने सम्पूर्ण नागरिकहरू, विद्यार्थी, राजनीतिज्ञ, पत्रकार, अधिवक्ता, अनुसन्धातालगायत सबै सरोकारवालाहरूसमेत लाभान्वित हुने अपेक्षा गरेका छौं ।

अन्त्यमा, आफ्नो शुभकामना सन्देश प्रदान गरी यो प्रकाशनको गरिमा बढाइदिनुहुने सम्माननीय प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवा र प्रधानमन्त्रीको कार्यालयप्रति हार्दिक कृतज्ञता ज्ञापन गर्दछु। माननीय सांसद्लगायत सम्पूर्ण लेखक, सम्पादन मण्डल तथा कर्मचारीहरूप्रति आभार व्यक्त गर्दछु। महत्वपूर्ण सुझाव दिनु हुने यस संघका उपाध्यक्ष कविता ढुंगाना, महासचिव भिम प्रसाद ढुंगाना, उपमहासचिव लालकिशोर साह, कोषाध्यक्ष घनश्याम पाण्डे र सहकोषाध्यक्ष हरिप्रभा खड्गी श्रेष्ठलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु। आर्थिक सहयोग उपलब्ध गराउने साझेदार संस्था सिडिएसजी/जिआइजेड एवं स्थानीय सरकार सबलीकरण कार्यक्रम/द एशिया फाउण्डेसन नेपाललाई विशेष धन्यवाद दिन चाहन्छु।

अशोककुमार ब्याञ्जु श्रेष्ठ
अध्यक्ष
नेपाल नगरपालिका संघ

सम्पादकीय

वर्तमान संविधान (२०७२) जारी भइसकेपछि नेपालमा सङ्घीय राज्यप्रणालीको अभ्यास प्रारम्भ भएको सर्वविदितै छ। संविधानको सबैभन्दा मौलिक र महत्वपूर्ण धारा ५६ बमोजिम सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको हुने र राज्यशक्तिको प्रयोग तीनै तहले संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्ने प्रक्रिया सुचारु छ। आ-आफ्ना जिम्मेवारी बहन गर्न सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई क्रमशः ३५, २१ र २२ वटा एकल तथा साझा अधिकारसहित बेग्लाबेग्लै सरकारको हैसियत प्राप्त छ।

भारत, अमेरिका, ब्राजिल, पाकिस्तानलगायतका अधिकांश सङ्घीय संरचना भएका मुलुकहरूमा सङ्घ र प्रान्त अधिकार सम्पन्न सरकारका रूपमा रहे तापनि स्थानीय तहलाई सीमित अधिकार दिइएको पाइन्छ । नेपालमा पनि प्रदेश मातहत स्थानीय तह हुनुपर्छ भन्ने आवाज नउठेको होइन तर तीनै तहका सरकारहरूलाई विधायिकी र कार्यकारी अधिकार दिएर नेपालको संविधानले विशिष्ट प्रकृतिको सङ्घीयता अनुमोदन गरिसकेको छ। त्यसैले एक-अर्काको अधिनस्त नभइ सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरू एक-अर्काका परिपूरक रहेका छन् ।

संविधानले तीनै तहमा व्यवस्थापिका र कार्यपालिकाको व्यवस्था गरे पनि न्यायपालिकालाई भने एकात्मक व्यवस्थाकै निरन्तरता दिइएकाले नेपालको सङ्घीयता मिश्रित प्रकृतिको बन्न गएको छ । धारा २१७ बमोजिम स्थानीय तहमा विवाद निरूपण गर्न उपप्रमुखको संयोजकत्वमा न्यायिक समितिको प्रावधान रहेको र अनुसूची ८ मा 'स्थानीय अदालत' को व्यवस्था गरिनु भने बिरोधाभाषपूर्ण छ। न्यायिक समितिलाई संविधानको भाग १७ को स्थानीय कार्यपालिका अन्तर्गत राखिएकोबाट यो न्यायपालिकाको अङ्ग होइन भन्ने पुष्टि हुन्छ।

संविधानको धारा ३०४ मा यो संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत कायम रहेका नेपाल कानून खारेज वा संशोधन नभएसम्म लागू हुने तर संविधानसँग बाझिएका कानून यो संविधानबमोजिमको सङ्घीय संसद्को पहिलो अधिवेशन बसेको मितिले एक वर्षपछि बाझिएको हदसम्म स्वतः अमान्य हुनेछ भनिएको छ । तर, नेपाल सरकारले थुप्रै बाझिएको कानूनलाई संशोधन वा खारेजी नगरेकाले शिक्षा, कृषि, स्वास्थ्यलगायत थुप्रै सार्वजनिक सेवाहरू निर्बाध एकल अधिकारको प्रयोगबाट प्रवाह गर्न सकिएको छैन । यसबाट सङ्घीयताको कार्यान्वयनमा गंभिर आघात परिरहेको छ ।

उपरोक्त पृष्ठभूमिमा नेपाली जनताले अभ्यास गरिरहेको सङ्घीयता प्रचलित विश्वमा अभ्यास भइरहेको जस्तो 'क्लासिकल' सङ्घीयता होइन । तीनै तहका सरकार उत्तिकै अधिकार सम्पन्न भएको नौलो र मौलिक व्यवस्था हो । त्यसैले यहाँ तहगत सरकार हरूबीच सहकार्य र समन्वय दरिलो त हुनुपर्छ नै, सहअस्तित्व पनि अक्षुण्ण हुनुपर्छ । त्यसैले सबैभन्दा पहिलो शर्त संवैधानिक प्रावधानहरूको अक्षरस पालना नै हो । यो सङ्घीय संरचनाको सफल सञ्चालन गर्न सके सङ्घीयताको विशिष्ट नमुना नेपालले संसारलाई दिन सक्छ । तर यसका जति सकारात्मक पक्षहरू छन् त्यति नै कार्यान्वयका चुनौतीहरू पनि छन् ।

स्थानीय सरकारको संवैधानिक व्यवस्थाका लागि अनवरत पैरवी गर्न संविधानसभाका विभिन्न विषयगत समितिहरूसँग निरन्तर संवाद गर्ने, स्थानीय तहको सङ्ख्या, सिमाना निर्धारणमा सहजीकरण गर्ने, प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँटमा स्थानीय तहलाई जिम्मेवारीका आधारमा रकम बृद्धि गराउनसमेत नेपाल नगरपालिका संघको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको थियो । तीनै तहका सरकारका अधिकारको प्रष्टता र बाझिएका ऐनको अबिलम्ब खारेजी अनिवार्य शर्त भएकाले एकल र साझा सूचीअनुसारका आवश्यक कानून निर्माणमा यस संघले आवश्यक सहजिकरण गरिरहेको छ । हाल यस संघको शहरी नीति तथा नेतृत्व विकास प्रतिष्ठानको समेत गठन भई अन्तर्सरकार सहकारिता, नीतिगत अध्ययन, अनुसन्धान, प्राविधक सहयोग र क्षमता अबिवृद्धिका विविध कार्यक्रमहरू सञ्चालित छन् ।

यो प्रकाशनको प्रमुख उद्देश्य नेपालको सङ्घीय संरचनाको अभ्यासमा हासिल भएका अनुभव, उपलब्धि र कानूनी, व्यवस्थापकीय तथा आर्थिक चुनौतीहरूको पहिचान र समाधानका उपायहरूबारे राजनीतिज्ञ, प्रशासक र विज्ञहरूको विचार मन्थनबाट नीतिगत तहमा पृष्ठपोषण गर्ने हो । यस प्रकाशनमा समेटिएका सङ्घीय संसद्का माननीय सांसद र विभिन्न क्षेत्रबाट प्रतिनिधित्व गर्नुभएका विद्वान लेखकका विश्लेषणात्मक र विचारोत्तेजक रचनाले सङ्घीयताको अभ्यासमा आएका चुनौती र समाधानका उपायहरू पहिचान गर्दै सङ्घीयता कार्यान्वयनको अझ प्रभावकारी मार्गचित्र तयार गर्न योगदान पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ।

कलानिधि देवकोटा
कार्यकारी निर्देशक
नेपाल नगरपालिका संघ

विषयसूची

क्र.सं.	विषय	लेखक	पृष्ठ
१.	नेपालमा सङ्घीयता: उपलब्धि र चुनौती	डा. बाबुराम भट्टराई	१
२.	संविधान निर्माण र सङ्घीयता कार्यान्वयन	मा. सुवासचन्द्र नेम्वाङ	९
३.	नेपालको संविधान र सङ्घीयता कार्यान्वयनका सवालहरू	मा. रमेश लेखक	१७
४.	सङ्घीयतामा अधिकार, सिमांकन, पहिचान, साधन र श्रोत	मा. राजेन्द्र महतो	२४
५.	सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह ऐन, २०७७: एक विवेचना	खिमलाल देवकोटा	२८
६.	सङ्घीयता कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारका सङ्घ महासङ्घको भूमिका	कृष्णप्रसाद सापकोटा	४३
७.	कार्य विस्तृतीकरण कार्यान्वयन र चुनौती	डा. सोमलाल सुवेदी	६८
८.	सङ्घीयतामा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका	प्रा. डा. पिताम्बर शर्मा	९०
९.	सङ्घीयतामा सार्वजनिक प्रशासनको व्यवस्थापन र सुधार	काशीराज दाहाल	९४
१०.	नीति तथा योजनामा सहकारिता र समन्वय	डा. भोगेन्द्र झा	११५
११.	विकेन्द्रीकरणमा हराएको शिक्षा	प्रा. डा. विद्यानाथ कोइराला	१२९
१२.	प्रदेश तथा स्थानीय तहमा मानवअधिकारको भूमिका	मोहना अन्सारी	१३९
१३.	सङ्घीय नेपालमा प्रदेशको संरचना र भूमिका: एक सिंहावलोकन	कृष्ण हाछेथु	१५३
१४.	Local Governments Capacity Development for Federalism in Nepal: Revisited	Arun Regmi & Dr. Horst Matthaeus	१६९
१५.	सङ्घीयतामा शहरी विकासको स्वरूप र सम्भावना	किशोर थापा	१८०
१६.	तहगत सरकारमा सूचनाको हक	कृष्णहरि बास्कोटा	१९६
१७.	स्थानीय तह, कर्मचारी समायोजन, व्यवस्थापन तथा परिचालन: समीक्षा	रुद्रसिंह तामाङ	२१७

१८. न्यायिक समितिको भूमिका र सबलीकरण — इन्दु तुलाधर २४५

१९. सङ्घीयतामा कृषि क्षेत्रको रूपान्तरण र खाद्य सुरक्षाको सवाल — डा. यमुना घले २८०

२०. सङ्घीयता कार्यान्वयनका पाँच वर्ष र अन्तर्सरकार सम्बन्ध — विष्णु अधिकारी र परशुराम उपाध्याय २९९

२१. सङ्घीयतामा महिला सहभागिताको चुनौती र अवसर — पुनम लिम्बु ३१७

२२. सङ्घीयतामा वित्तीय व्यवस्थापन — रामुप्रसाद डोटेल ३२६

२३. Youth Policy and Practice in the Federal Context of Nepal — Rojee Joshi, PhD ३५४

२४. स्थानीय सरकारको योजना प्रक्रियाः समावेशी दृष्टिकोण — डा. केशवकुमार आचार्य र सिर्जना बैद्य ३६८

२५. Functional Assignment and Law-making in Federal Nepal — Jony Mainaly ४०२

नेपालमा सङ्घीयता: उपलब्धि र चुनौती

डा. बाबुराम भट्टराई
पूर्व प्रधानमन्त्री

पृष्ठभूमि

संविधान आफैंमा गतिशील दस्तावेज हुनुका साथै बनेका बखत समाजमा विद्यमान विभिन्न सामाजिक वर्गहरूको शक्ति सन्तुलनको अभिलेख हो। जसरी समाज गतिशील हुन्छ त्यसैगरी शक्ति रूपान्तरित र परिवर्तित हुन्छ। शक्ति सन्तुलन फेरिँदै जान्छ। जनताका आवश्यकता फेरिँदै जान्छन्। त्यहीअनुरूप राज्यका नीति र कानून बदलिँदै जानुपर्छ। तर हाम्रो नेतृत्व तहका कतिपयको बुझाई संविधान भनेको ढुङ्गामा कोरिएको अक्षरजस्तो हो भन्ने धारणा छ। यसले गर्दा आ-आफ्नो स्वार्थअनुसार कमा वा पूर्णविराम पनि परिवर्तन हुनु हुन्न भन्ने प्रवृत्ति छ।

संविधान आफैंमा गतिशील दस्तावेज हुनुका साथै बनेका बखत समाजमा विद्यमान विभिन्न सामाजिक वर्गहरूको शक्ति सन्तुलनको अभिलेख हो।

नेपालको इतिहासमा पहिलोचोटि जनताद्वारा चुनिएका जनप्रतिनिधिहरूबाट र संविधानसभामार्फत संविधान बनेको छ। यसका महत्त्वपूर्ण विषयहरू : गणतन्त्र, सङ्घीयता, समावेशीता, धर्मनिरपेक्षता र राज्य पुनर्संरचना हुन्। तीमध्ये राज्य पुनर्संरचनाको प्रश्न महत्त्वपूर्ण हो। आमजनताले चासो राख्ने अहम भनेको राज्य आफूनिकट भयो-भएन र निर्णय प्रक्रियामा आफ्नो सहभागिता सुनिश्चित भयो-भएन भन्ने हो। त्यसैअनुरूप सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसहितको तीन तहको राज्य पुनर्संरचनाको परिकल्पना गरियो। यी तीनै तहका

राज्यहरू आफैंमा सार्वभौमसत्ताको विभाजन हो । तिनीहरू केन्द्रमा साझा सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीयमा स्वायत्त सरकार रहन्छन् भन्ने आधारमा निर्माण गरिएको थियो । तर कतिपय पुरानै सोच राख्ने व्यक्तिहरूले अझ पनि यो एकात्मक सरकार हो, प्रदेश र स्थानीय सरकार भनेको केन्द्रका अङ्ग मात्र हुन् भन्ने धारणाले सङ्घीयताको बुझाईमा प्रष्टता नभएको पाइएको छ ।

सबल-दुर्बल पक्ष

नेपालको संविधानमा तीन तहको स्पष्ट अधिकारको विभाजन भएअनुसार साझा सूचीको कार्यान्वयन ठीक ढङ्गले भइरहेको छैन भन्ने देखिन्छ । यसका बाबजुद समावेशीताको परिकल्पना गर्नु र निर्वाचनपश्चात् जनप्रतिनिधि हरेक तहमा चुनिनु सकारात्मक पक्षको रूपमा लिनुपर्छ । यसैगरी कमजोरी पक्ष भनेको बुझाइको अस्पष्टताले गर्दा संविधानमा व्यवस्था भएका कुरामा केही अपूर्णता छ । त्यसैले पूर्णरूपले संविधान बनिसकेको छैन भन्ने मेरो मान्यता हो । जे-जति संविधान बनेको छ यसको कार्यान्वयन गर्नका लागि ऐन-नियम बन्नुपर्दछ । संविधानमा भएको कानूनमा नहुने, कानूनमा भएको नियमावलीमा नहुने र यसलाई टार्दै जाने काम भएको छ । आफ्नो क्षेत्रको नीति निर्माण गर्ने काम प्रदेशले गर्ने र व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्ने काम स्थानीय तहको हुनुपर्थ्यो । यो कुरा ठीक ढङ्गले भएको पाइएको छैन । गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूको कुरा गर्दा त आमजनसमुदायसँग जोडिएका राज्यका अङ्गको अर्थमा परिकल्पना भएकाले यो विषयलाई विशेष ध्यान दिनुपर्छ भन्ने मेरो धारणा छ ।

संविधानको अनुसूचीमा प्रस्ट ढङ्गले अधिकार क्षेत्रको बाँडफाँट भइसकेपछि पनि त्योअनुरूपले कानून नबन्नु र केन्द्रको नीति निर्देशनअनुसार तलको ऐन कानून बनाउने हो भन्ने प्रवृत्ति अहिलेसम्म हाबी हुनु मुख्य समस्या हुन् ।

सङ्घीयताको बुझाई र प्रवृत्ति

केन्द्रीकृत सत्ताले विभिन्न तहमा जिम्मेवारी बाँडेर कार्यान्वयनको अङ्ग बनाउँछ । संविधानको अनुसूचीमा प्रस्ट ढङ्गले अधिकार क्षेत्रको बाँडफाँट भइसकेपछि पनि त्योअनुरूपले

कानून नबन्नु र केन्द्रको नीति निर्देशनअनुसार तलको ऐन कानून बनाउने हो भन्ने प्रवृत्ति अहिलेसम्म हाबी हुनु मुख्य समस्या हुन् । स्थानीय सरकारहरू आफैं ऐन-कानून बनाउन स्वतन्त्र हुनुपर्छ भन्ने अभिप्रायले गाउँसभा/नगरसभाको परिकल्पना गरेका हौं । उनीहरू त्यहाँका सांसद हुन् । सत्ता भनेको कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिका हो । त्यसैले यो सङ्घीयतासम्बन्धी दृष्टिकोणको समस्या हो । यसमा विद्यमान संविधान नै संशोधन गर्नुपर्छ भन्ने मेरो स्पष्ट मत रहेको छ । सङ्घीयता भनेको नै जाति, भाषा र ऐतिहासिक बनोटको आधारमा आफैंमा सार्वभौम अङ्ग हुन् । सङ्घीयता त्यसै अर्थमा हुनुपर्नेमा त्यो नहुनुमा बुझाइको समस्या हो । कार्यान्वयनमा संविधानमा लेखिएको कुरा बङ्ग्याउनु सह्य र मान्य हुँदैन । स्थानीय तहलाई बढी सचेत र अधिकार सम्पन्न गराएर अधिकारका लागि सङ्घर्षशील बनाउनुपर्छ र सङ्घीयताको मूल मर्म बुझ्ने शक्तिहरूलाई आफ्नो अधिकार ठीक ढङ्गले प्रत्यायोजन गरी प्रयोग गर्नका लागि सहयोग गर्नुपर्छ । म त्यसको पक्षमा छु ।

वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन

सङ्घीय राज्य व्यवस्थामा वित्तीय सङ्घीयता मुख्य पक्ष र प्रमुख आधार हो । यसको कार्यान्वयन हुने भनेको वित्तीय व्यवस्थापनमार्फत हो । साधन, स्रोतको बाँडफाँट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा संविधान र कानूनअनुसार भएका छन्, यो सकारात्मक पाटो हो । वित्तीय अधिकार ठीक ढङ्गले कार्यान्वयन गर्नका निमित्त राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था संविधानमा नै गरिएको छ । सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि महत्त्वपूर्ण आयोग भनेको नै यही हो । आयोगमा अध्यक्ष र सदस्यहरूको नियुक्ति ढिला हुनु, बजेट विनियोजनलगायतका काममा अहिलेसम्म पनि सामान्य ढङ्गले सहभागी हुनु र केन्द्रकै हालीमुहालीको प्रवृत्ति रहनु वित्तीय सङ्घीयताको मर्मविपरीत छ । त्यसैकारणले गर्दा स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारको प्रयोग जुन ढङ्गले गर्न सक्नुपर्थ्यो त्यो हुन सकेको छैन । थुप्रै कमजोरीमध्ये राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले बेलैमा पूर्णता नपाउनु, उसको अधिकार पूर्णरूपले सुसूचित गरेर क्रियाशील नबनाउनु सबैभन्दा कमजोरीको विषय हो । यो विषयमा पटक-पटक संसद् र अर्थ समितिमा जिम्मेवार व्यक्तिको सामू भनेका छौं तर त्यसलाई सच्याउने काम भएको छैन, यो गम्भीर विषय हो ।

सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्त्व

सङ्घीयताको विषय पहिलो संविधानसभाको राज्य पुनर्संरचना तथा राज्यशक्तिको बाँडफाँटसम्बन्धी समितिमा धेरै राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवहरूको आधारमा छलफल गरेर प्रतिवेदन बनेको थियो । त्यहाँ धेरै कुरा अत्यन्त राम्रो ढङ्गले व्याख्या गरेर राखिएको छ । दोस्रो संविधानसभाले पहिलो संविधानसभाले गरेको निर्णयहरूको स्वामित्व लिने भनेर पहिलो बैठकले निर्णय गरेको छ । तर दोस्रो संविधानसभामा गइसकेपछि पहिलो संविधानसभाको प्रतिवेदनमा भनेका कुरा, अन्तरिम संविधानबमोजिम बनेको राज्य पुनर्संरचना आयोगको प्रतिवेदन थियो त्यसअनुरूपका संविधानका खण्डलाई मधुरो र मलिनो बनाएर राखियो । पहिलो त्रुटि त्यही भयो ।

अहिले स्थानीय र प्रदेशबीच समन्वय नहुनु र प्रदेशमा केन्द्रले अनेक ढङ्गले दख्खल दिई समस्या थुप्रो लगाई दिने स्थिति हुनु भनेको नै तीन तहको समन्वय नहुनु र प्रदेशको मातहतमा स्थानीय तह नहुनु हो जस्तो मलाई लाग्छ ।

संविधानको धारा २३२ बमोजिमको सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्त्वलाई आत्मसात नगरिकन व्यवहारमा संयन्त्रहरू बनाइयो । त्यो तरिका ठीक होइन । त्यसैकारण संविधानमा व्यवस्था भएका अङ्गहरू ठीक ढङ्गले क्रियाशील भएको पनि पाइँदैन । यसो हुनुमा सङ्घीयताप्रतिको अरुचि र उदासिनता नै हो । यसलाई नसच्याएसम्म ठीक ढङ्गले कार्यान्वयन हुन सक्दैन । विशेषगरी प्रदेश नं. २ ले सङ्घीयता कार्यान्वयनमा ठूलो भूमिका खेलेको छ, सङ्घर्ष गरेको छ र सचेत पनि छ । आफ्नो अधिकार कटौतीको विषयमा मुद्दा-मामिला गर्दैआएको छ । यस्तो अवस्थामा पुग्नु भनेको राम्रो होइन । त्योभन्दा पहिला नै जुन संयन्त्र संविधानमा परिकल्पना गरिएको थियो त्योमार्फत हल गर्नुपर्ने थियो । सकिँदै नसकिए मात्र अदालत जाने हो । सुरुमा नै अदालत जानुपर्ने स्थिति गम्भीर विषय हो ।

बाझिएका ऐन र तह विभाजन

सबैभन्दा माथि संविधान हो । विशेष कारणले काम गर्न सकिएन, कार्यकारी प्रमुखले समय दिन सक्नुभएन, संसद्ले काम गर्न सकेन भने नीति निर्देशन दिने र ऐनहरू बनाउँदा स्थानीय तहको अधिकार केन्द्रसँग नबाझिने निर्देशनविपरीत नजाओस भनेर एउटा राज्यले जहाँ पनि समन्वय एवं निर्देश गर्न सक्छ । त्यसो गर्न सकिएन भने अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सकिन्छ । मूल कानूनभित्र रहेर पुरानो कानून स्वतः खारेज भए नयाँ संविधानबमोजिम कानून बनाउन निर्देशन दिनुपर्छ । यो कुरा एउटै निर्णयले हुन्छ भन्ने मलाई लाग्छ ।

दोस्रो कुरा अन्यत्र सङ्घीयताको मुख्य दुई तह हुन्छ । खासगरी हामी स्वीटजरल्याण्डबाट प्रभावित भयौं । त्यसबाट उत्साहित भएर तीन तह बनायौं । हाम्रो सन्दर्भमा त्यसो गर्ने क्रममा प्रदेश र स्थानीय तह सिधै गर्ने भन्यौं । सङ्घीयतामा मुख्य दिशानिर्देशन सङ्घले गर्छ । मूल नीति तथा निर्देशन गर्ने काम प्रदेशले गर्छ र त्यसभित्र रहेर स्थानीय तहले कामकाज सम्पन्न गर्छ । यस नीतिअन्तर्गत स्थानीय तहलाई प्रदेश मातहत छोडिँदा धेरै समस्या हल हुन्छ । अहिले स्थानीय र प्रदेशबीच समन्वय नहुनु र प्रदेशमा केन्द्रले अनेक ढङ्गले दख्खल दिई समस्याको थुप्रो लगाई दिने स्थिति हुनु भनेको नै तीन तहको समन्वय नहुनु र प्रदेशको मातहतमा स्थानीय तह नहुनु हो जस्तो मलाई लाग्छ ।

> **प्रशासनिक राजधानी अनुकूलतानुसार भरतपुर, गैँडाकोट, हेटौँडा वा अन्य कुनै स्थानमा छलफलको आधारमा विभिन्न मोडालिटीमा जान सकिन्छ ।**

न्यायपालिका र स्थानीय अदालत

संविधानले नै राज्यशक्तिको बाँडफाँट तीन तहमा गरिसकेको छ । त्यसैले हामीले केन्द्रीकृत अदालतको जुन विद्यमान ढाँचा छ, त्यसलाई केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय भनेर तीन तहकै अदालतको कुरा गरेको हो । त्यसो भएको हुनाले स्थानीय अदालतकै कुरा राखेको हो । तर हाम्रो पुरानो सोच भएका राज्यका अङ्गहरूलाई यो कुरा रुचि भएन

र यसलाई धेरै पैरवी गरेर अदालतको पुनर्संरचना नगर्ने गरी उहाँहरू आउनुभयो । सुरुदेखि हामी माओवादी विद्रोह गर्दादेखिनै पूर्णरूपमा राज्यसत्ताको पुनर्संरचना हुनुपर्छ भनेर लागेका थियौं र त्यसैअन्तर्गत सर्वोच्च अदालतलाई पनि समयानुकूल पुनर्संरचना हुनुपर्छ र सँगसँगै संवैधानिक अदालत चाहिन्छ भनेर अन्तिम समयसम्म अडान थियो । यहाँलाई स्मरण गराउन चाहन्छु, पहिलो संविधानसभाले सुल्झाउन नसकेका मुख्य चारवटा विषय थिए : १. राज्यको संरचना (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह सिमाङ्कन तथा नामाङ्कन) २. शासकीय स्वरूप (प्रदेश निर्वाचित, राष्ट्रपतीय प्रणाली र पूर्ण समानुपातिक सांसद र अहिलेको सुधारिएको संसद्) ३. संवैधानिक अदालत ४. अहिलेको नागरिकता आदिको प्रश्न ।

त्यसैले नेपालमा सङ्घीयता, गणतन्त्र, धर्मनिरपेक्षता, समावेशीताजस्ता मुद्दाहरूलाई कुनै पनि ढङ्गले कमजोर बनाउने गल्ती हामीले गर्नु हुँदैन ।

यस विषयमा अन्तिम बेलासम्म अनेकन प्रयास भए तर संवैधानिक अदालत राख्ने र अदालतको पुनर्संरचना गर्ने विषयमा पुरानो सोच भएका न्यायपालिकाका प्रमुखहरूले निरन्तर रूपमा त्यसको प्रतिरोध गरिरहनु भयो । त्यसकारणले संविधानमा जुन परिमार्जन गर्नुपर्थ्यो त्यो द्विविधा रहन गयो र वास्तविकताचाहिँ न्यायपालिकाको पुनर्संरचना हुन नसकेको हो । अहिले पनि म के भन्न चाहन्छु भने हामीले स्थानीय तहलाई राज्यको छुट्टै तहको व्यवस्था गरिसकेपछि उसको कार्यपालिका, व्यवस्थापिका अङ्ग बनिसकेपछि न्यायपालिका अङ्ग पनि बन्नुपर्छ। त्यसो गरिसकेपछि आमजनतालाई राज्यको अनुभूति हुने भनेकै ल एण्ड अर्डर नै हो । न्याय-निसाफ नै हो । त्यो अनुभूति गराउन नसक्ने अङ्गले राज्यको कुनै प्रत्याभूति गराउन सक्दैन । त्यसैले न्यायिक समिति भनेर स्थानीय तहका उपाध्यक्ष/उपप्रमुखको नेतृत्वमा अधिकार दिइयो । त्यसमा पनि अहिले धेरै महिलाहरू हुनुहुन्छ । उहाँहरूलाई कुनै अधिकार पनि छैन, तालिम पनि छैन । त्यसैले सहि ढङ्गले कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । यसलाई सच्याउनुपर्छ र संविधानलाई आवश्यकताअनुसार परिमार्जन गर्नुपर्छ । कतिपय बाझिएका कानून पनि छन् । तीन तहको सरकार भन्ने अनि जिल्लालाई

बलियो बनाउने गरी अधिकार दिने काम भएको छ । न्यायपालिकाका संरचना पनि त्यहीअनुसार छन् । सुरक्षा अङ्गहरू र सिडियो पनि त्यही केन्द्रीत रहेको अवस्था छ । यो संविधानको मर्मअनुसार भएको छैन, यसलाई सच्याउनुपर्छ ।

राजधानी शहरको व्यवस्थापन

समग्र राजधानीको व्यवस्थापनबारे पनि पहिलेदेखि नै धारणा राख्दै आएका छौं । अन्य मुलुकमा पनि केन्द्रको राजधानी र प्रदेशको राजधानी फरक ढङ्गले व्यवस्था भएको पाइन्छ । काठमाडौं उपत्यकामा पनि पहिलेदेखि नै नेवार समुदायको बाहुल्यता भएकोले उनीहरूको आफ्नो भाषा-संस्कृतिको थलोको रूपमा भएको हुँदा यसलाई अलग्गै राज्यको व्यवस्था हुनुपर्छ भनेर हाम्रो अन्तिमसम्मको प्रस्ताव थियो । तर त्यो पूरा हुन सकेन र अहिले पनि अलग्गै प्रदेशको रूपमा हुनुपर्छ भन्ने मेरो अडान छ । फेरि यसो गर्दा प्रदेशको बेग्लै राज्यको रूपमा बनाउँदा विवाद आउन सक्छ । काडमाडौं उपत्यका सांस्कृतिक धरोहरको रूपमा भएको हुँदा यसलाई सांस्कृतिक राजधानी बनाउनुपर्छ भन्ने मेरो धारणा छ । प्रशासनिक राजधानी अनुकूलताअनुसार भरतपुर, गैंडाकोट, हेटौंडा वा अन्य कुनै स्थानमा छलफलको आधारमा विभिन्न मोडालिटीमा जान सकिन्छ । काठमाडौंको अस्त-व्यस्ततालाई हेरेर यसलाई पुनर्विचार गर्नुपर्छ भन्ने मलाई लाग्दछ ।

सङ्घीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन

सङ्घीयता नेपालमा हामीले प्रयोग गर्दै आएका छौं, सिक्दै गएका छौं । यो अपूर्ण नै छ । सङ्घीयतासम्बन्धी राज्य पुनर्संरचना समिति र जुन आयोगको भिन्न प्रतिवेदन थियो, त्यसअनुसार संविधानमा राख्न सकिएको छैन । त्यसैले राज्य पुनर्संरचना समिति र आयोगको प्रतिवेदनअनुसार तिनीहरूको सिमाङ्कन/नामाङ्कन फरक ढङ्गले गरिनुपर्छ । त्यो नबनेसम्म खास समस्या हल हुँदैन ।

दोस्रो कुरा संविधानमा जे-जति व्यवस्था छ त्यसलाई पनि उपयुक्त ढङ्गले आवश्यकताअनुसार कार्यान्वयन गर्नका लागि कानूनहरू निर्माण गर्ने, बढीभन्दा बढी अधिकार तल प्रत्यायोजन गर्दै जाने र मुख्य कुरा वित्तीय आयोगलाई पूर्णता दिएर वित्तीय व्यवस्थापन र वित्तीय रूपमा स्थानीय तहलाई सबल पार्नेतिर हामी जानुपर्छ ।

स्थानीय तहलाई प्रदेश मातहतमै राखेर जाँदा बढी उपयुक्त हुन्छ भन्ने मलाई लाग्दछ। साथै, अनुभवको आधारमा परिमार्जन गर्ने, पुनरावलोकन गर्ने र संविधानलाई पूर्ण बनाउन संशोधन गर्ने बिधि अपनाउनुपर्छ। कतिपयले भएका कमी-कमजोरीलाई लिएर सङ्घीयता नै अफाप भो उल्ट्याउनुपर्छ भन्ने कुरा गर्छन्। त्यो सही हुन सक्दैन। नदी अगाडि बढ्छ, पछि फर्कदैन। त्यसैले नेपालमा सङ्घीयता, गणतन्त्र, धर्मनिरपेक्षता, समावेशीताजस्ता मुद्दाहरूलाई कुनै पनि ढङ्गले कमजोर बनाउने गल्ती हामीले गर्नु हुँदैन।

नगरपालिकाहरूलाई सन्देश

शहरहरू नै आगामी दिनमा नेपालको विकास र समृद्धिका केन्द्र हुनेछन्। यी भनेकै विकासका परिचालक हुन्। कृषिप्रधान अर्थतन्त्रको औद्योगिक र सेवामूलक अर्थतन्त्रमा रूपान्तरण सँगसँगै मानिसको बसाइँसराई बढ्दै जान्छ, खास-खास ठाउँमा केन्द्रित हुँदै जान्छ। शहर निर्माण हुँदै जान्छ। त्यही प्रक्रिया नेपालमा पनि भर्खरै कृषिप्रधान अर्थतन्त्रबाट रूपान्तरित हुँदैछ। त्यसैले आगामी दिनमा नेपालको ठूलो जनसङ्ख्या नगरपालिका क्षेत्र वा शहर बजारमा केन्द्रित हुँदै जान्छ। त्यसलाई मध्यनजर गरेर नगरपालिका क्षेत्रको विकास योजनाबद्ध रूपमा गर्दै अहिलेको अस्तव्यस्त अवस्थालाई रोक्नुपर्छ। म आफैं पनि एउटा आर्किटेक्क प्लानरको नाताले मेरो आग्रह के छ भने "भू-उपयोग योजना र शहरीकरणको मास्टर प्लान बनाउने र त्यसलाई अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयन गराउने गर्नुपर्छ। अहिले गरियो भने यो ठीक ढङ्गले जान्छ नत्र भने ५०-६० वर्षपछि फर्केर हेर्दा नगरपालिकाहरू बस्नलायक हुने छैनन्। त्यो समग्र नेपालीका लागि ठूलो दुर्भाग्य हुनेछ।"

अन्त्यमा, आफ्नो अधिकारको कार्यान्वयन गर्दै जाउँ, अमिल्दा प्रावधानहरूलाई परिमार्जन गर्दै जाउँ र हामी सबैको जिम्मेवारी र कामलाई पूर्णता दिँदै जाउँ यही शुभकामना दिन चाहन्छु।

(पूर्वप्रधानमन्त्री डा. बाबुराम भट्टराईले नेपाल नगरपालिका संघका कार्यकारी निर्देशक कलानिधि देवकोटासँग राख्नु भएको धारणामा आधारित)

संविधान निर्माण र सङ्घीयता कार्यान्वयन

मा. सुवासचन्द्र नेम्वाङ
अध्यक्ष
संविधानसभा

नेपालमा संविधान जारी भएपश्चात् संविधानमा व्यवस्था भएबमोजिमको सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि कानूनी, संरचनागत, वित्तीय, नीतिगत, एवं प्रणालीगत व्यवस्था गर्दै मुलुकमा संक्रमणकालीन प्रबन्धहरू मिलाउँदै कानून निर्माण र त्यसको कार्यान्वयन सुरु गरिएको छ । संवैधानिक प्रावधानबमोजिम मुलुक एकात्मक ढाँचाबाट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको सङ्घीय ढाँचामा रूपान्तरण भएको छ। यसका लागि एकातर्फ संवैधानिक प्रावधानबमोजिमका राजनीतिक र प्रशासनिक संयन्त्रहरू क्रियाशील हुनुपर्ने हुन्छ । त्यसैगरी कैयन नयाँ नवीन संरचनाहरू तयार गर्नुपर्ने र भइरहेका संरचनाहरूको पुनर्संरचना भएको छ । नेपालको प्रजातान्त्रिक इतिहासलाई हेर्दा लोकतन्त्रिक गणतन्त्रको प्राप्तिपश्चात् देश राजनीतिक संक्रमणको अन्तिम समयमा रहेको भए पनि प्राविधिक संक्रमणको व्यवस्थापन गर्न अझै बाँकी रहेको छ । प्राविधिक संक्रमणको व्यवस्थापन निकै जोखिमपूर्ण हुने भएकाले यसका चुनौतीपूर्ण जटिलताहरूलाई निकै मिहीन तरिकाबाट व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको प्रजातान्त्रिक इतिहासलाई हेर्दा लोकतन्त्रिक गणतन्त्रको प्राप्तिपश्चात् देश राजनीतिक संक्रमणको अन्तिम समयमा रहेको भए पनि प्राविधिक संक्रमणको व्यवस्थापन गर्न अझै बाँकी रहेको छ ।

सङ्घीयतामा आधारित मुलुकी प्रशासनलाई किफायती र परिणाममुखी बनाउनुपर्ने हुनाले सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई जनमुखी, पारदर्शी, गुणस्तरीय एवं जवाफदेही बनाइ

आमनागरिकमा सुशासनको प्रत्याभूती सुरु भएको छ । यसका लागि संविधानले बृहत् मार्गदर्शन गरेबमोजिम सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचनाका विषयहरूलाई नीतिगत मार्गदर्शनसहित कार्यान्वयन गर्न आवश्यक संयन्त्रहरू गठन गरी कार्यादेश तोक्न सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचना व्यवस्थापनसम्बन्धी केही संयन्त्रहरूको व्यवस्था गरिएको छ । संविधान निर्माणको सन्दर्भमा हाम्रो आफ्नै अनुभव छ । विगतमा हामीले धेरै संविधान बनाएका छौं । यसभन्दा अघि जे-जति संविधान बने, तिनको स्रोत तत्कालीन शासकहरू रहेका थिए । पहिला राणा र त्यसपछि राजा संविधानको स्रोतको रूपमा रहेका थिए । यसबाट नै धेरै कुरा प्रस्ट हुन्छ, यसबारे धेरै भनिरहनु पर्दैन । पछिल्लो समयमा आएर संविधानसभाको प्रक्रियाबाट संविधान निर्माण गर्ने कुरा अघि बढ्यो । सोही प्रक्रियाबाट संविधान निर्माण भयो । नेपालको संवैधानिक इतिहासमा जनता संविधानको स्रोत हुन पुगे । त्यसैले, अहिलेको संविधानको प्रस्तावनामै "सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनताको प्रतिनिधिको नाताले संविधानसभाबाट संविधान बनाएर हामीले यो संविधान घोषणा गरेका छौं" भनेर लेखिएको छ । नेपालको संवैधानिक इतिहासमा जनताको प्रतिनिधिले पहिलो पटक जनतालाई संविधानको स्रोत बनाई संविधान जारी गरेका छन् । संविधान बनाउने योभन्दा माथिको शक्ति अब देशमा छैन । यो महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । अर्को कुरा, हामीले जुन संविधान संविधानसभाबाट बनायौं त्यो संविधानसभालाई सबै हिसाबले समावेशी बनायौं ।

नेपालको संवैधानिक इतिहासमा जनताको प्रतिनिधिले पहिलो पटक जनतालाई संविधानको स्रोत बनाई संविधान जारी गरेका छन् ।

नेपालको संविधान र सङ्घीयता देशका सबै पृष्ठभूमिमा राजनीतिक दलहरूको संविधानसभामा उपस्थिति थियो । पञ्चायतकालीन शक्ति, पञ्चायतको बिरोध गर्ने तथा प्रजातान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा विश्वास गर्ने शक्ति र सशस्त्र क्रान्तिको पक्षमा उभिएका लगायत सबै शक्तिको त्यहाँ उपस्थिति थियो । यस क्रममा एउटा मात्रै सभासद भएका राजनीतिक दलहरूको पनि राम्रै सङ्ख्यामा उपस्थिति थियो । झन्डै ३१ वटा राजनीतिक

दल संविधानसभामा उपस्थित थिए । राजनीतिक र अन्य सबै दृष्टिले त्यो संविधानसभा समावेशी थियो । देशमा संविधानसभाको दुईपटक निर्वाचन भयो र दुईपटक संविधानसभा गठन भयो । पहिलो पटकको चार वर्षमा संविधान बनेन । काम भने धेरै भएका थिए । दोस्रो पटक हामीले पहिलो संविधानसभासँग जोड्दै संविधान बनायौं । दुई पटकको प्रयासबाट संविधान निर्माणको काम सम्पन्न गऱ्यौं । सहभागितामूलक ढङ्गबाट संविधान निर्माण भयो । शून्यबाट माथि जाने अवधारणाअनुरूप हामीले संविधानको विधेयक आफैंले बनायौं । त्यसमाथि छलफल गऱ्यौं । विधेयक बन्नुअघिसमेत जनताकहाँ गयौं । जनताकहाँबाट फर्केपछि विधेयक तयार भयो । त्यो विधेयकलाई लिएर पनि जनताकहाँ गयौं । अन्तिममा संविधान पारित गऱ्यौं । यसरी सहभागितामूलक ढङ्गले संविधान निर्माण कार्य सम्पन्न गऱ्यौं । जनताले संविधानको नाम के राख्नेजस्ता विषयमा समेत सुझाव दिए । यससम्बन्धी ३५ वटा सुझाव थिए । यो एउटा उदाहरण मात्र हो । संविधान निर्माणको सुझाव सङ्कलनको सन्दर्भमा व्यक्तिगत तथा संस्थागत रूपमा जनतालाई सहभागी गरायौं । यस क्रममा देशबाहिर रहेका गैरआवासीय नेपालीको समेत सुझाव लियौं । छोटकरीमा भन्नुपर्दा, समावेशी संविधानसभाबाट सहभागितामूलक ढङ्गले संविधान निर्माणको काम सम्पन्न गऱ्यौं । यसरी हामीले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र, धर्म निरपेक्षता र समावेशिताको आधार भएको संविधान निर्माण गऱ्यौं । हामीले निकै लचिलो संविधान बनाएका छौं । यो हामीले बिर्सन हुन्न ।

वि. सं. २०४७ सालको संविधान निकै राम्रो भन्यौं । यस सम्बन्धमा हाम्रो आफ्नै अनुभव पनि छन् । यसो भन्दाभन्दै पनि त्यो संविधान संशोधन तथा परिमार्जन गर्नुपर्छ भन्ने कुरा स्वभाविक रूपमा उठे । त्यहीबेला हामीले नै भन्यौं, "६० वर्षसम्म त्यसको 'कमा' र 'फुलस्टप' पनि परिवर्तन हुँदैन ।" परिमार्जन र परिवर्तन नहुने भनिएको संविधानलाई जनताले नै खारेज गरिदिए । त्यो अनुभवसमेतलाई ध्यानमा राखेर अहिलेको संविधानमा साऱ्है लचिलो व्यवस्था राख्यौं । त्यसअनुसार राष्ट्रिय अखण्डता र जनतामा निहीत सार्वभौमसत्ताबाहेक सबै कुरा परिवर्तन हुनसक्छ । यो आधारमा उभिएर हामीले भनिरहेका छौं, अब राजनीतिक परिवर्तन गर्न आन्दोलन गर्नुपर्दैन । शान्ति स्थापना र प्रजातन्त्र स्थापनाका लागि अब कसैले आन्दोलन गर्नुपर्दैन । यही आधारमा हामीले

भनिरहेका छौं– जनताको मन जीत, व्यक्ति फेर, पार्टी फेरजस्तो राजनीतिक परिवर्तन पनि संविधानमार्फत् गर्न सकिन्छ। त्यसैले अब राजनीतिक आन्दोलन गर्ने दिन समाप्त भए। हामीले यही आधारमा उभिएर संविधान घोषणा गरेका हौं। हामीले अर्को पनि सम्झनुपर्ने कुरा छ। यो संविधान समझदारी र सम्झौताको दस्तावेजको रूपमा बनाएका छौं। जुन प्रक्रियाबाट यो संविधान बनाएका छौं, त्यो प्रक्रियाबाट व्यापक छलफल गरेर सहमति कायम गर्दै संविधान बनाउने प्रयास गर्‍यौं। त्यसैअनुसार यो संविधान बन्यो। एक वाक्यमा भन्नुपर्दा यो सम्झौता र समझदारीको दस्तावेज हो। हाम्रा विगतका अनुभव छन्। हामीबीचका छलफलबाट तयार भएका सहमतिहरू छन्। तिनैका आधारमा यो संविधान बन्यो। उदाहरणका लागि एउटै कुरा मात्र उल्लेख गर्छु। हामीले संसदीय व्यवस्था नै अपनाएका छौं। संविधानबारे छलफल गरिरहँदा र निर्वाचनमा गइरहँदा ठूला राजनीतिक दलहरूमध्ये कोही प्रत्यक्ष निर्वाचित राष्ट्रपतिको पक्षमा थिए, कोही-कोही प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको पक्षमा थिए, कोही भने वेष्टमिन्स्टर मोडलकै प्रजातन्त्रको पक्षमा थिए। तर, अहिले हामीले आलङ्कारिक राष्ट्रपति बनाएका छौं, संसद्बाट निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था गरेका छौं र सुधारिएको संसद्को व्यवस्था गरेका छौं।

सुधारिएको संसद् भनेको के हो त ? उदाहरणका लागि त्यो संसद्ले दुई वर्ष प्रधानमन्त्रीविरुद्ध अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउँदैन। अविश्वासको प्रस्ताव ल्याएर पराजित भएको अवस्थामा फेरि एक वर्ष अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन पाइँदैन। प्रतिनिधिसभाले सरकार जन्माउँछ। भारतमा जस्तो व्यवस्था गर्ने कि भनेर छलफल गरेको हो। तर, हामीले त्यसो गरेनौं। प्रतिनिधिसभामा निर्वाचन हारेका व्यक्ति त्यो कार्यकालमा मन्त्री बन्न नपाउने व्यवस्था हामीले गर्‍यौं। एउटा व्यक्ति एकभन्दा बढी निर्वाचन क्षेत्रमा लड्न नपाउने व्यवस्था राख्यौं। नयाँ विशेषतायुक्त व्यवस्थालाई हामीले सुधारिएको संसद् भन्यौं। यो सुधारिएको संसद् राजनीतिक दलहरूबीचको समझदारीको परिणाम हो। यस्ता थुप्रै प्रसङ्ग छन्, जहाँ राजनीतिक दलले समझदारी गरेका छन्। उदाहरणका लागि पहिला हामीले संवैधानिक अदालत बनाऔं भनेर धुमधामै छलफल गर्‍यौं। यसो गर्दा दुईवटा सर्वोच्च अदालत हुने र दुईजना प्रमुख हुने कुरा चल्यो। तर, अन्तिममा हामी संवैधानिक इजलासमा पुग्यौं। यो पनि दलहरूबीचको समझदारीको परिणाम हो। सबैले

समझदारी र सम्झौता गरेका छन् । यसलाई यो संविधानको सर्वोपरी पक्ष मानेका छौं । यसबाट सबैको जीत भएको छ ।

संविधान कार्यान्वयन भयो । संविधानलाई कार्यान्वयन गर्दै अघि बढ्नुपर्छ । कार्यान्वयन गर्ने कुरा स्वभाविक रूपमा चुनौतीपूर्ण छ । मैले यसका चुनौतीहरूलाई ध्यानमा राखेर संविधान जारी भएको दिन २०७२ असोज ३ मा संविधानसभा अध्यक्षको कुर्सीबाट अन्तिम सम्बोधन गर्दै भनेको थिएँ – हामीले राम्रो संविधान बनायौं । अब सबै मिलेर कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । यसका लागि पनि एकताबद्ध हुनुपर्छ । संविधानले अधिकार दिएको छ । जिम्मेवारी बाँडफाँट गरेको छ । कर्तव्य तोकिएको छ । हामीले राम्रो उपलब्धी पाएका छौं । यद्यपि, जतिसुकै राम्रो संविधान भए पनि यो संविधानले बुद्धि, विवेक र क्षमता भने बाँड्न सक्दैन । यस्ता कुरा हामी आफैंले देखाउनुपर्छ । त्यसैले, संविधानको कार्यान्वयनमा बुद्धि, विवेक र क्षमता देखाउनुपर्छ । हामीले यस्ता कुरा कति देखाउन सकेका छौं ?

विविधतायुक्त नेपालको सन्दर्भमा समावेशिताको व्यवस्था ऐतिहासिक उपलब्धिको रूपमा रहेको छ ।

भारतका संविधान निर्माता बी आर अम्बेडकरले भनेका छन्– भारतको संविधान राम्रो छ । संविधान खराब छैन । त्रुटि वा कमजोरी छ भने त्यो हामीमा छ । यही पृष्ठभूमिमा हाम्रो संविधान कार्यान्वयनका विषयलाई हेर्नुपर्छ । संविधान कार्यान्वयनका सन्दर्भमा हामीले महत्त्वपूर्ण काम गरेका छौं । विभिन्न उपलब्धिहरू हासिल गरेका छौं । तीन तहका निर्वाचन सम्पन्न गरेका छौं । कुन काम कहिले गर्ने भन्ने कुरा संविधानमै उल्लेख गरेका छौं । यी सबै काम हामीले गरेका छौं । तीन वर्षमा जनतालाई मौलिक अधिकार सम्पन्न बनाउनुपर्छ भनेर संविधानमा लेखिएको छ । हामीले यो अवधिमा मौलिक अधिकारसम्बन्धी कानून बनाएका छौं । देशमा जति पनि कानून छन्, तिनलाई संविधानसम्मत बनाउनुपर्छ । यस्ता कानून संविधानको अक्षर र भावनाबमोजिम हुनुपर्छ । यस्ता काम गर्दै हामी अघि बढिरहेका छौं । संविधानको कार्यान्वयन महत्त्वपूर्ण छ । गर्नुपर्ने काम त अरू पनि थुप्रै

छन् । बनेका कानूनलाई कार्यान्वयन गर्न पनि अरू कतिपय काम गर्नुपर्ने हुन्छ । नियम र प्रक्रियाका कुरालाई अघि बढाउनुपर्ने हुन्छ । संविधानमा साझा सूचीदेखि विभिन्न प्रावधानहरू राखेका छौं । प्रदेशका गुनासा नै गुनासा छन्। स्थानीय तहका पनि आफ्नै गुनासो छ । स्थानीय तह भन्छ– हामीलाई त प्रदेशले बाटै खोलिदिएन । प्रदेश भन्छरू केन्द्रले बाटो खोलिदिएन । केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कसरी गर्ने ? यिनीहरूबीच समन्वय गर्नका लागि कानून बनाएका छौं । त्यो समन्वयको कानूनलाई पनि व्यवहारमा उतार्नु छ । यसतर्फ त हामी अगाडि बढिरहेका छौं । त्यसको कार्यान्वयन सुरु भएको छ ।

सङ्घीयता हाम्रा लागि नितान्त नयाँ अभ्यास हो । यो नै सङ्घीयता कार्यान्वयनको सबैभन्दा ठूलो चुनौती हो । प्रदेशका कतिपय साथीहरूका दृष्टिमा स्थानीय तह आवश्यक छैन । माथि केन्द्र छ, तल प्रदेश छ, भइहाल्यो नि, स्थानीय तह चाहिँदैन भन्ने कुरा छ । स्थानीय तहका कतिपय साथीहरू प्रदेश चाहिँदैन भन्नुहुन्छ । सिंहदरबार छ, त्यसपछि हामी छौं, भन्नुहुन्छ । नयाँ पद्धति र प्रक्रिया भएकाले यस्तो समस्या आएका हुन् । तर पनि संविधानमा जे व्यवस्था गऱ्यौं, त्यो धेरै सोचविचार गरेर राखेका हौं । संविधानलाई समझदारी र सम्झौताको परिणाम हो भनेर उल्लेख नै गरिसक्यौं । अब यसलाई इमान्दारीपूर्वक कार्यान्वयन गरेर हेर्यौं । कार्यान्वयन गर्ने क्रममा कतिपय सवाल उठ्न थालेका छन् । त्यसलाई सम्बोधन गर्दै अघि बढ्नुपर्छ । हामीले साझा, एकल तथा मिश्रित सूची तयार पाऱ्यौं । हामीले विस्तृत रूपमा 'वर्क आउट' गरेर यस्ता सूची ल्यायौं । यसलाई कार्यान्वयन गर्ने चरणमा निश्चय नै समस्या आउँछन् । हिजो केही पनि नभएको बेलामा कुरा गर्न सजिलो थियो । अहिले स्थानीय तह छ, प्रदेश छ, केन्द्र छ । स्थानीय तहमा रहने साथीहरूले स्थानीय तहलाई केन्द्रमा राखेर कुरा गर्नुहुन्छ । प्रदेशका साथीहरूले प्रदेशलाई केन्द्रमा राखेर कुरा गर्नुहुन्छ । केन्द्रका साथीहरूले केन्द्रलाई सामुन्ने राखेर कुरा गर्नुहुन्छ ।

एकपटक प्रधानमन्त्री र प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरूबीच समन्वयसम्बन्धी प्रश्न आए । जबकि, संविधानमा यसबारे व्यवस्था छ । परिषद्को व्यवस्था छ । पछि प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा परिषद्ले काम गर्न थाल्यो । त्यसपछि त्यति प्रश्न उठेको छैन । अहिले उहाँहरू

बेलाबेलामा छलफल गर्नुहुन्छ । त्यसकारण कमी-कमजोरीलाई अनुभवले सच्याउँदै अघि बढ्नुको विकल्प छैन । संविधानका प्रावधानहरू जनतासम्म लैजानुपर्छ । तर, एउटा कुरा के रहेछ भने जति लगे पनि चित्तबुझ्दो रहेनछ । त्यो हुँदाहुँदै पनि निरन्तर लैजानुपर्छ । फौजदारी संहिताको कुरा गरौं । त्यसको मस्यौदा समितिको अध्यक्ष कल्याण श्रेष्ठ हुनुहुन्थ्यो । देवानी संहिताको अध्यक्षचाहिँ खिलराज रेग्मी हुनुहुन्थ्यो । छलफल चले । मस्यौदा प्रक्रियामा निकै लामो समय लाग्यो । विधेयक बनेपछि संसद्मा आयो । तर प्रक्रिया अगाडि बढेन । त्यत्तिकै सिद्धियो । यो संविधान लागू भएपछि यसलाई फेरि अघि बढाइयो । यो कानून जनताका लागि थियो र संविधानभन्दा पनि माथि घरघरलाई छुने कानून थियो भने यसलाई ऐतिहासिक रूपमा पास गर्नुपर्छ भनेर सबै व्यवस्था मैले मिलाएँ । म सभामुख हुँदा यसमा कसैले पनि संशोधन प्रस्ताव ल्याएन भने पनि सबै दफा उपदफा परिवर्तन गर्न पाइन्छ, भनेर विशेष 'रुलिङ' गरेको थिएँ । होइन भने संशोधनमा मात्र बोलिन्छ । त्यति गरेर व्यापक छलफलपछि कानून पास भयो । कानून पास गर्दासमेत पास भएको मितिले एक वर्षपछि मात्र लागू हुने व्यवस्था मिलाइयो । एक वर्षको समय किन त ? त्यतिन्जेलसम्म कानूनबारे जनताले थाहा पाउँछन् । तर, पछि सरकारी वकिलहरूले नै यो कानुनबारे जानकारी नै भएन भन्नुभयो । जति गर्दा पनि नपुग्ने । यो विषय नै यस्तै हो । विविधतायुक्त नेपालको सन्दर्भमा समावेशिताको व्यवस्था ऐतिहासिक उपलब्धिको रूपमा रहेको छ । मैले त एकै वाक्यमा भन्ने गरेको छु, न भूतो न भविष्यति । सबैलाई यस्तो मौका आउँदैन । हामीले धर्मरिपेक्षता घोषणा गऱ्यौं । अब कसैले गर्छु भन्दा पनि पाउँदैन । संविधानमा समावेशी प्रावधान घोषणा गरिहाल्यौं । अब कसैले गर्छु भनेर पाउँछ र ? भेटमा कतिपय विज्ञहरूले सोध्नुहुन्छ, "गजबको व्यवस्था गरेछौं । तर, कसरी कार्यान्वयन गर्छौं ?" म त विनम्र शब्दमा चुनौती दिन्छु- यति धेरै विविधतामैत्री संविधान कहिल्यै पनि बनेको छैन । अब यसलाई कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । हामी गर्छौं ।

नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७२ अनुसार प्रधानमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालयमा नेपाल सरकारको कार्य विभाजन र मन्त्रालयहरूको गठन, विघटन तथा सङ्गठन संरचना हेरफेर, विभिन्न मन्त्रालयको कार्यको रेखदेख, नियन्त्रण, निरीक्षण, सुपरिवेक्षण, समन्वय, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन, मन्त्री परिषद्का निर्णयको कार्यान्वयन तथा सोको अनुगमन, सङ्घीयता समन्वय, कार्यान्वयन र सहजिकरण र शासकीय सुधार,

सुशासन तथा सङ्घीय ढाँचाको प्रशासन पुनःसंरचनाको विषय कार्यक्षेत्र परेको छ भने सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको कार्यक्षेत्रभित्र निजामती कर्मचारी प्रशासन, व्यवस्थापन, प्रशासन सुधार, निजामती सेवामा रहने पदको दरवन्दी सिर्जना र निजामती सेवाअन्तर्गतका विभिन्न सेवाबीच समन्वयको क्षेत्राधिकार रहेको छ।

उच्चस्तरीय संयन्त्रमार्फत सङ्घीयता कार्यान्वयन र प्रशासन पुनःसंरचनासम्बन्धी कार्य सम्पादन गर्दा समग्र निकायगत समन्वय, अनुगमन तथा व्यवस्थापन गर्न महत्त्वपूर्ण सहयोग पुग्ने, संक्रमणकालीन व्यवस्थापनका लागि आवश्यक पर्ने संयन्त्र निर्माण तथा परिचालनमा प्रभावकारिता वृद्धि हुने अपेक्षा छ। यस्तै, सङ्घीयता कार्यान्वयन र पुनःसंरचनाका कार्यहरू कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाअन्तर्गतका सबै निकायहरूमा सँगसँगै कार्य प्रारम्भ भएको छ। उपर्युक्त संवैधानिक व्यवस्था, नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावलीले गरेको व्यवस्था, हालसम्मको अभ्यास र परम्परा, सुपरिवेक्षण र अनुगमन मूल्याङ्कन, समन्वय, कार्य सम्पादनमा सहजता पुनःसंरचना कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारबाट लिनुपर्ने निर्णयहरूजस्ता विषयहरूको गाम्भीर्यता र जवाफदेहिता साथै यसपूर्व नेपाल सरकार मन्त्री परिषद्बाट भए-गरेका निर्णयहरूको निरन्तरतालाई उच्चस्तरीय सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासनिक पुनःसंरचना निर्देशक समिति, सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचना समन्वय समितिमार्फत् अघि बढाउन सकिन्छ।

(२०७६ चैत्रमा प्रकाशित अस्ट्रेलियन सरकार र दि एशिया फाउण्डेशनको साझेदारीमा सञ्चालित स्थानीय सरकार सबलीकरण कार्यक्रमको सहयोगमा तयार गरिएको संविधान निर्माणदेखि सङ्घीयता कार्यान्वयनसम्मको यात्रा तथा अन्य स्थानका प्रकाशनमा प्रकाशन तथा प्रसारण भएका सामाग्रीका आधारमा परिमार्जनसहित आलेख तयार गरिएको हो।)

नेपालको संविधान र सङ्घीयता कार्यान्वयनका सवालहरू

मा. रमेश लेखक
नेता, नेपाली कांग्रेस

वर्तमान संविधानअनुसार सङ्घीयताको अभ्यासमा आजसम्म हासिल उपलब्धिहरूका सन्दर्भमा तीनै तहका सरकारहरूलाई सुनिश्चित गर्ने ऐन सङ्घीय संसद्बाट पारित भइसकेको छ भने प्रदेश सरकारहरूबाट पनि प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने र विवादको समाधान गर्ने सम्बन्धमा विधेयकहरू मस्यौदा भइरहेको र कानून बन्ने क्रम अगाडि बढेको छ । त्यसरी नै सङ्घीयतालाई कार्यान्वयन गर्न विभिन्न आवश्यक कानूनहरू विभिन्न तहहरूमा मस्यौदा भइरहेका छन् । पहिले स्थानीय तह सञ्चालनका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन आएको थियो । स्थानीय सरकार सञ्चालनका लागि यो ऐन मात्र पर्याप्त छैन । स्थानीय तहका लागि स्थानीय तहको व्यवस्थापिका (नगरसभा र गाउँसभा) ले स्थानीय तहका लागि कानून निर्माण गर्न पाउने अधिकारभित्र रही कानून निर्माण भइरहेका छन् । अर्को सकारात्मक पक्ष भनेको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक व्यवस्थापनका बारेमा पनि संविधानमा व्यवस्था गरिएको छ । आर्थिक रूपले कुन तहको अधिकार के-के छन् भन्ने उल्लेख छ ।

संविधान र केही कानूनहरूले तिनै तहका सरकारहरूका लागि बजेट ल्याउँदा कर्तव्य, दायित्व र सिमाहरूका बारेमा उल्लेख गरिएको छ । यसैअनुरूप कामहरू अगाडि बढिरहेको अवस्था छ । जस्तै अहिले स्थानीय तहले पनि आफ्नो बजेट निर्माण गरी पुँजीगत खर्च र साधारण खर्चको व्यवस्था र सिमा निर्धारण गरेको छ । विकास निर्माणका कार्यहरू तीनवटै तहमा भइरहेको छ । छोटकारीमा भन्नुपर्दा व्यवस्थापकीय र आर्थिक व्यवस्थापन दुवै कार्यहरू अगाडि बढेको देखिन्छ । सङ्घीयतको अभ्यास

गर्ने क्रममा केही कमी-कमजोरी तथा नकारात्मक पक्षहरू पनि देखिएका छन् । जसरी कानूनहरू निर्माण भइसक्नुपर्ने थियो सोअनुरूप बन्न सकेको देखिँदैन । यसका लागि सङ्घीय सरकार नै मुख्य जिम्मेवार हो । संविधानको व्यवस्थाअनुरूप साझा अधिकारका सवालमा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारहरूले कानून निर्माण गर्नुभन्दा पहिले सङ्घीय सरकारले कानून निर्माण गरिसक्नुपर्ने थियो । किनकी सङ्घले कानून तथा मापदण्ड निर्माण गरेर बाटो खोलिदिएपछि प्रदेश र स्थानीय तहलाई कानून निर्माण गर्न सक्ने अवस्था छ । तर सङ्घले आवश्यकताअनुसारका कानून बनाएको अवस्था छैन । यसले गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउन सकेनन् र सङ्घीयतालाई पूर्णरूपमा कार्यान्वयनमा लैजानका लागि बाधा भएको छ ।

अर्को कुरा मानसिकताको समस्या रहेको छ । संविधानमा सङ्घीयता भनेर लेखियो त्यहीअनुसारको संरचना पनि तयार भए तर सङ्घमा सङ्घीयता अनुकूलको मानसिकता छैन । जस्तै उदाहरणका लागि पछिल्लो समय सङ्घीय संसद्ले बनाएका कतिपय कानूनहरूले यो देशमा सङ्घीयता छ, प्रदेश सरकारहरू तथा स्थानीय सरकारहरू छन् भन्ने कुरासमेत बिर्सेको छ । पहिले-पहिलेका प्रशासकीय इकाईहरूलाई सम्झेर गाउँ विकास समिति, नगरपालिका सम्झेर अथवा केन्द्रले दिएका सिमाहरूमा रही काम गर्नुपर्ने खालको चेतनामा रहेको थियो सोहीअनुरूपको मानसिकता देखिन्छ । सङ्घीयता कार्यान्वयनकै सवालमा केन्द्रीकृत संरचनाहरू अझै पनि क्रियाशील देखिँदैनन् । यो कुरा पछिल्लो समयमा निर्माण भएका कानूनहरूले पुष्टि पनि गरेको छ । सङ्घीय संसद्मा प्रस्तुत भएका विधेयकहरूजस्तै खाद्यान्न गुणस्तरसम्बन्धी विधेयक सङ्घीय संसद्मा प्रस्तुत भएको देखिन्छ । सडक सम्बन्धी विधेयक प्रस्तावित भएको छ ती विधेयकहरू हेर्ने हो भने यसले सङ्घीयता बिर्सिएजस्तो नसम्झेजस्तो महत्त्व नदिएजस्तो देखिन्छ । तेस्रो समस्या के हो भने

पहिले–पहिलेका प्रशासकीय इकाईहरूलाई सम्झेर गाउँ विकास समिति, नगरपालिका सम्झेर अथवा केन्द्रले दिएका सिमाहरूमा रही काम गर्नुपर्ने खालको चेतनामा रहेको थियो सोहीअनुरूपको मानसिकता देखिन्छ ।

स्थानीय र प्रदेश तहहरूमा अलिकति पारदर्शिताको कमी, आर्थिक नियमितता तथा अनुशासनको कमी देखिएको छ । जस्तो उदाहरणका लागि बजेट विनियोजन गर्दा आधारभूत मापदण्ड र सिद्धान्तहरूलाई पूर्णरूपमा अवलम्बन नगर्ने प्रदेश सरकारहरूले डल्लै बजेट राख्ने, त्यसलाई मन्त्रालयहरूले उपभोक्ताका नाममा काम गराउने भनेर बाँड्ने यसले गर्दा बजेटको सही कार्यान्वयन नहुने, जनताले फल प्राप्त नगर्ने र आर्थिक अपारदर्शिता र अनियमितताजस्तो अवस्था देखापर्ने स्थिति देखा परेको छ । त्यसले गर्दा पछिल्लो समय ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको रिपोर्टमा समेत नेपालमा भ्रष्टाचार बढेको देखियो । भ्रष्टाचार तीनै तहमा बढेर गएको देखिन्छ । अर्कोतर्फ प्रदेश सरकारले सङ्घले कानून निर्माण नगरेका कारण काम गर्न सकिन भन्ने स्थानीय तहहरूले प्रदेश र सङ्घले कानून निर्माण नगरेका कारण काम गर्न सकिएन भन्ने अवस्था देखिएको छ । यसले गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहहरूले जनताले चाहेअनुसार काम गर्न नसकेको अवस्था देखिएको र सङ्घीयता नै आवश्यक छैन कि भन्ने अवस्था पनि सिर्जना भएको छ । त्यसमा खासगरी प्रदेश सरकारहरूप्रति जनताको गुनासो देखिएको छ ।

संविधानको सिद्धान्त र मार्गदर्शनअनुसार सङ्घीय संसद्ले एकल अधिकार सूचीको कानून निर्माण गर्दा पनि पहिलो शर्त भनेको संविधानसँग नबाझिने गरी निमार्ण गर्नु हो ।

एकल अधिकार सूचीका सवालमा समेत तीनै तहहरू सचेत हुनु जरुरी रहेको छ । अनुसूची ५, ६, ८ अन्तर्गतका कानून निर्माण गर्न सिमाहरू रहेको छन् । संविधानको सिद्धान्त र मार्गदर्शनअनुसार सङ्घीय संसद्ले एकल अधिकार सूचीको कानून निर्माण गर्दा पनि पहिलो शर्त भनेको संविधानसँग नबाझिने गरी निमार्ण गर्नु हो । प्रदेशले एकल सूचीकै कानून निर्माण गर्दा पनि संविधान र सङ्घले बनाएको कानूनसँग बाझिनु भएन त्यस्तैगरी स्थानीय तहले पनि एकल सूचीकै कानून निर्माण गर्दा पनि संविधान, सङ्घीय कानून र प्रदेश कानूनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्छ । एकल अधिकार सूची भएकाले म जेपनि कानून बनाउँछु भन्न पाइँदैन । कानून बनाउन पाउने अधिकार तिनै तहलाई छ तर सिमारहित अधिकार छैन । संविधानको धारा ३०४ अनुसार यो संविधान लागू भएको

अवस्थामा विद्यमान कानून खारेज वा संशोधन नहुँदासम्म कायम रहन्छन् भन्ने उल्लेख छ र अर्को कुरा संविधानसभाको पहिलो बैठक बसेको मितिले एक वर्षभित्र बाझिएका जति कानून स्वतः अमान्य हुनेछन् भन्ने अर्को व्यवस्था हो । यसको मतलब एक वर्षभित्र संविधानसँग नबाझिने गरी सबै कानूनको व्यवस्थापन गर्छौं भनिएको हो । तर गएको तीन वर्षमा पनि कानून बनाउने कुरामा जति बन्नुपर्ने हो सोअनुरूप बनेको छैन । सङ्घीयता र संविधानको कार्यान्वयन गर्नका लागि र यो संविधानलाई जीवन्त तुल्याउन धेरै कानूनको आवश्यकता थियो तर १२, १५ प्रतिशतभन्दा बढी बनेको अवस्था छैन ।

कानून बनाउने निकायहरू धेरै भए । ऐन मात्र बनाउने निकाय पनि ७ सय ५३ स्थानीय तह, सात प्रदेश, एक सङ्घ गरी ७ सय ६१ छन् । कानून व्याख्यासम्बन्धी ऐनले कानूनलाई व्यापक रूपमा परिभाषित गरेको छ । कानून भन्नाले संविधान ऐन, नियम, नियमअन्तर्गतका विनियमहरू, कार्यविधिहरू सबै कानून हुन् भनी व्याख्या गरेको पाइन्छ । यसर्थ कानून बनाउने निकाय हजारौं छन् । जस्तै सङ्घीय संसद्ले बनाएको ऐनअन्तर्गत नै नेपाल सरकारले अधिकांश ऐनहरूको नियम बनाउँछ साथै संविधानअन्तर्गतका आयोगहरू, सर्वोच्च अदालत, निर्वाचन आयोग, न्यायपरिषद्, कानून व्यवसायी परिषद्, इञ्जिनियारिङ परिषद्लगायतका परिषद्हरू सबैले नियम, कार्यविधि विनियमहरू बनाउँछन् । यस्तै अन्य थुप्रै निकायहरूले कानून बनाइरहेको अवस्था छ । यसले गर्दा एकखाले जटिलताको सिर्जना भएको छ । एक निकायले बनाएको कानून अर्को निकायलाई थाहा नहुने खतरा छ । उदाहरणका लागि कञ्चनपुरको एउटा मानिसले झापाको कुनै स्थानीय तहमा व्यवसाय गर्नका लागि प्रदेश नं. १ ले यो सम्बन्धमा के कानून बनाएको छ र सम्बन्धित पालिकाले कस्तो कानून बनाएको छ भन्ने कुरा थाहा पाउनै गाह्रो छ । यसका लागि सबै निकायहरूले बनाएका कानूनहरू एक ठाउँमा ल्याउनुपर्छ । अन्य कानूनहरू नभए पनि कम्तीमा ऐन बनाउने निकायहरूका ऐनहरू एकै ठाउँमा हुने गरी कानून बैङ्कको व्यवस्था गरी सङ्ग्रहित गर्नुपर्छ । जुनसुकै व्यक्तिले जुनसुकै निकायको कानूनहरू हेर्न चाहेमा सहज पहुँचको व्यवस्था हुनुपर्छ । एउटा यस्तो निकायको पनि जरुरी छ कि यस्ता सबै कानूनहरूको सङ्ग्रह गर्ने, व्यवस्थापन गर्ने, प्रकाशन गर्नेलगायतका सबै काम गरोस् ।

कानून बनाउने निकाय मात्र धेरै भए तर त्यसको सही व्यवस्थापनको अभावमा कस्ता कानून बने कुन निकायका कानून अन्य कुन-कुन कानूनसँग बाझिएका छन् भन्नेसमेत थाहा नभएको अवस्था छ । यस्तो अन्योलपूर्ण अवस्थाको व्यवस्थापन हुनुपर्छ । संविधानमा व्यवस्था भएका १३ वटा आयोगहरूलाई पनि सङ्घीयता कार्यान्वयनको आयामको रूपमा लिइन्छ । कतिपय आयोगहरू प्रदेशस्तरमा पनि गठन गर्ने व्यवस्था रहेको छ । ७५ प्रतिशत पदहरू रिक्त थिए भर्खरै ती पदहरू पूर्ति गर्ने प्रक्रिया सुरु भएको छ । अझै पनि यसले पूर्णता पाइसकेको अवस्था छैन । यो प्रक्रियामा हामी सुस्त गतिमा गयौं र धेरै पछाडि पनि छौं । यी आयोगहरू पनि सङ्घीयताअनुसार तलसम्म पुग्नुपर्ने पुगेको अवस्था छैन । जस्तै महिला आयोग, दलित आयोगहरू केन्द्रमै गठन हुन नसकेका कारण पालिकास्तरका कामहरू प्रभावित भइरहेका छन् । यसलाई पनि त्यति सकारात्मक रूपमा लिन सकिने अवस्था छैन । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ सङ्घीय संसद्बाट पारित भइसकेको छ । यो निर्माणका बखत छलफलमा भाग लिने र आफ्ना धारणा राख्न र सङ्घीय संसद्मा नभए तापनि आफ्नो केही भूमिका निर्वाह गर्ने अवसर पाएका कारण आफ्नो अनुभव र त्यो प्रक्रियमा संलग्न भएकाले यो कानून ठीक बनेको छ भन्ने मेरो बुझाइ छ । यसमा केही कमी-कमजोरीहरू हुन सक्छन् । पहिले यसलाई कार्यान्वयन गरी देखिएका कमी-कमजोरीहरूलाई संशोधन गर्दै जानु उपयुक्त हुन्छ । किनभने सङ्घीयता हाम्रो सन्दर्भमा नयाँ अभ्यास हो ।

लोकतन्त्र र समृद्धिका लागि तहगत सरकारहरूको सहकारिता र समन्वयका लागि स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरूको भूमिका पनि महत्त्वपूर्ण हुन्छ ।

हामी बामे सर्दै गरेका कारण यसलाई आफ्नै ढङ्गले विकास गरेर लानु जरुरी देखिन्छ । यस ऐनले तीनै तहका सरकारहरूले कानून बनाउँदा के-के कुरामा ध्यान दिने भन्ने कुरा परिभाषित गरेको छ । तीनै तहमा कानून निर्माण गर्दा अन्तर्सम्बन्ध कसरी कायम हुन्छ भन्ने कुरा पनि परिभाषित गरेको छ । कानून बनाउने साझा मापदण्ड र सिद्धान्तहरू के

हुन् भन्ने कुरा बोलेको छ। सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वमा आधारित सङ्घीयता भएका कारण तिनै तहका अधिकारहरू पनि छन् तिनै तहमा समन्वयका साथ सङ्घीयता कार्यान्वयन गरिरहनु परेको छ। यसर्थ यो ऐन राम्रो बनेको छ। अन्योलहरू हटाई र सङ्घीता कार्यान्वयनमा मद्दत पुग्नेछ।

संविधान जडवस्तु होइन, यो संशोधनीय नै हुन्छ। समाज जसरी परिवर्तनशील छ, जसरी जीवन्त छ त्यसरी नै संविधान पनि परिवर्तशील छ, गतिशील छ र जीवन्त छ। समाजको परिवर्तन र गतिशीलतासँग यदि संविधानको सामञ्जस्यता हुन सकेन भने त्यो संविधान समाजभन्दा पछाडि रहन्छ र समाजले त्यो संविधान स्वीकार नगर्ने स्थिति आउँछ। यो संविधान राम्रो बनेको छ, लोकतान्त्रिक, गणतन्त्रात्मक, संसदीय व्यवस्था, बहुलवादजस्ता कुराहरूसहितको सङ्घीय गणतन्त्रात्मक संविधान बनेको छ। तर संविधान बन्ने क्रममा र बनिसकेपछि पनि कतिपय गुनासोहरू अभिव्यक्त भएका छन्। महिला, दलित, मधेशका जनताका सवालहरू र भावनालाई समेट्न सकेन भन्ने कुराहरू पनि उठेका छन्। संविधानलाई सर्वस्वीकार्य बनाउनका लागि नेपाली काङ्ग्रेसले यो मुद्दा उठाइरहेको छ। संविधानलाई सबै नेपालीको साझा दस्तावेज बनाउनका लागि, संविधान सबै जनताका लागि छहारी बन्न सकोस्, सबै जनताका लागि स्वीकार्य हुन सकोस् भन्ने उद्देश्यले सबैका भावनालाई प्रतिनिधित्व हुने गरी यो संविधानलाई पूर्णता दिनुपर्छ भन्ने कुरा हाम्रो एजेण्डा हो र तदनुरूप हामीले यो संविधान संशोधनका केही कुरालाई अगाडि बढाएका छौं।

लोकतन्त्र र समृद्धिका लागि तहगत सरकारहरूको सहकारिता र समन्वयका लागि स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरूको भूमिका पनि महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यस्ता संस्थाहरू भनेको प्रतिनिधिहरूको पनि प्रतिनिधिमूलक संस्था भएकाले देशभरिका स्थानीय सरकारहरूको समन्वय गर्न सक्छ। जस्तै नेपाल नगरपालिका संघले देशभरिका नगरपालिकाहरूमा निर्माण भएका कानूनहरूको र निर्माण हुने कानूनहरूको सन्दर्भमा समन्वयकारी भूमिका निर्वाह गर्न सक्छ। संविधानको भावनालाई ठीक ढङ्गले जनतासम्म पुऱ्याउनका लागि निर्माण हुने कानूनहरूमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छ। जनताको

सबैभन्दा नजिकको सरकार भनेको स्थानीय सरकार भएकाले राम्रो बलियो र जनतालाई सेवा दिन सक्ने सबल सरकार बनाउनका लागि संविधानले दिएको अधिकार प्रयोग गर्न पनि भूमिका निर्वाह गर्न सक्छन् । स्थानीय सरकारका गुनासोहरू सम्बोधन गर्नका लागिसमेत प्रयत्नशील रहन सक्छ ।

हाम्रो संविधानको उद्देश्य बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धासहितको सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनपद्धतिका मार्फत दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धि प्राप्त गर्नु हो । अर्थात् सङ्घीयता भनेको वाहन हो, साधन हो नगरपालिका त्यो साधनको महत्त्वपूर्ण पाटो वा चक्का हो । त्यसकारण नगरपालिकाहरू जति क्रियाशील, भएर काम गर्न सक्छन् त्यति नै सङ्घीयता जीवन्त हुने र लक्ष्यहरू हासिल हुन्छन् । त्यसकारण नगरपालिका संघजस्ता संस्थाले नगरपालिकाहरूलाई सुदृढ गर्ने, सङ्गठित गर्ने, आपसमा समन्वय गर्ने, नगरपालिका र प्रदेश, नगरपालिका र सङ्घको समन्वयलगायतका कामहरू गर्न सकिन्छ । सङ्घीयता काम नगर्ने ठाउँमा पुग्ने हो कि भन्ने अहिलेको चिन्ताको विषय बनेको छ । सङ्घीयता आवश्यक नै रहेनछ अनावश्यक कुरा गरिएछ भन्ने खालका कुराहरू पनि उठ्ने गरेका छन् । सङ्घीयता यो संविधानको स्तम्भ हो, जसरी लोकतन्त्र, गणतन्त्र यसको स्तम्भ हो । यदि सङ्घीयता कमजोर भयो भने संविधान नै कमजोर हुन्छ । सङ्घीयता भत्कियो भने संविधान पनि भत्किन्छ । त्यसैले यो संविधानलाई भत्किन नदिन नेपाल नगरपालिका संघजस्ता संस्थाको पनि भूमिका छ । स्थानीय तहलाई बलियो, क्रियाशील र जीवन्त बनाई सङ्घीयताअनुरूपको काम गर्नु आजको आवश्यकता हो ।

(नेपाल नगरपालिका संघका कानुन अधिकृत सरिता सापकोटाले लिनुभएको भर्चुअल अन्तरवार्तामा आधारित)

सङ्घीयतामा अधिकार, सिमांकन, पहिचान, साधन र श्रोत

मा. राजेन्द्र महतो
नेता
जनता समाजवादी पार्टी

संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनता समाजवादी पार्टीले खेलेको भूमिका महत्वपूर्ण छ। सङ्घीयता प्राप्ती भए पनि हामीले खोजेको अधिकार अझै प्राप्त हुन सकेको छैन। हामी अझै संर्घषरत छौं। सङ्घीयताको सन्दर्भमा कुरा गर्दा जुन उद्देश्य प्रयोजनको लागि नेपालमा सङ्घीयता लागू गरिएको थियो सो अनुरुप जनताले सङ्घीयताको महसुस गर्न सकेका छैनन। जुन प्रयोजनको लागि नेपालमा सङ्घीयता आवश्यकता महशुस गरेर आन्दोलन भएको थियो सोहि उद्देश्य खातिर सङ्घीयताको कार्यान्वयन भएको छैन। नेपाली जनताको सपना अनुसार एकात्मक केन्दीकृत शासन प्रणालीको अन्त्य गरी बिकेन्द्रीत गर्ने र जनतालाई अधिकार सम्पन्न गराउनु थियो। भौगोलिक, सामाजिक, सांस्कृतिक विविधताले भरिएको मुलुकमा जनताले शासनको अनुभूति गर्न नसकिरहेको अवस्थामा विकासको आफ्नै मोडालिटी ढाँचा पूर्तिका लागि शासनको अनुभुति हुने खालको सङ्घीयताको लागि जनताले आन्दोलन गरेका थिए। तर जुन अनुरुप सङ्घीयताको माग भएको थियो सो अनुरुप उपलब्धी भएको छैन, जनतामा वितृष्णा पैदा हुन थालेको छ। यसको मुख्य कारण सङ्घीयताको उद्देश्य अनुरुप कार्यान्वय हुन नसक्नु हो। सङ्घीयताको सही कार्यान्वयन हुन नसक्नु, जनताले बढी भन्दा बढी अधिकार सेवा प्राप्त गर्नको लागि प्रदेश मातहतमा स्थानीय तहहरू हुनुपर्थ्यो त्यसो नभएर संघकै मातहतमा स्थानीय तहले काम गरिरहेको अवस्था छ। सङ्घीयताको मूल मर्म भनेकै संघ प्रदेश र स्थानीय तह बीचको आपसी समन्वय र सहकार्यमा काम हुनु हो तर त्यसो नभएर केन्द्रीकृत भएको छ।

नेपालमा सङ्घीय संरचनाको प्रभावकारी र द्रततर कार्यान्वयनका लागि केहि चुनौती छन् । नेपालका राजनीतिक दलहरूको सोच लगायतका विषय बाधक छन् । सङ्घीयताको कार्यान्वयनमा मुख्य चुनौती र बाधक भनेको नै चिन्तनको सोच हो । त्यहि चिन्तन र सोचले सङ्घीयता लागु भयो त्यो नै प्रमुख बाधक हो । सङ्घीयताको संरचना, मूल मर्म अनुसार काम हुन सकेको छैन यसको मुख्य बाधक भनेकै केन्द्रीय सरकार हो । संघ सरकारको चिन्तन सोच, ब्यवहार नै बाधक हो, संघीताको भावना र मर्म विपरित सङ्घीयताको रुप बिगारेर प्रस्तुत गरिएको छ । त्यसैले सरकारले यसलाई तुरुन्त सच्याउनु पर्छ, जनताको भावना अनुसार आफूलाई परिवर्तन गर्नुपर्छ । जनताको माग अनुसार केही निश्चित अधिकार केन्द्रले राखेर बाँकी सम्पूर्ण अधिकार प्रदेश सरकारलाइ दिनु पर्छ । खासगरी संघले मुख्य ४ वटा अधिकार केन्द्रमा राख्नु पर्छ र बाँकी सम्पूर्ण अधिकार प्रदेशलाई दिनु पर्छ । मुख्य अधिकार मध्ये अन्तराष्ट्रिय सिमा रक्षा, नेपाली सेना, मौद्रीक नीति, विदेश नीति र राष्ट्रिय गौरवका योजना केन्द्रीय सरकारको मातहतमा हुन्छ । बाँकी अधिकार प्रदेशलाई दिनु पर्छ । यसो भएको भए प्रान्तीय सरकार जस्तो देखिन्थ्यो तर त्यसो हुन नसकी अधिकार विहिनको सङ्घीयता भएको छ । विविधताले भरिएको मुलुकमा जनताले पहिचान सहितको सङ्घीयताको माग गरेका थिए, त्यो पनि पुरा हुन सकेको छैन । पहिचान र सिमांकन अनुसार सङ्घीयताको कार्यान्वयन भएको छैन । सिमांकनको सन्दर्भमा भन्नु पर्दा त्यो पनि ठीक ढंगले भएको छैन । पहिलाको ५ विकास क्षेत्रलाई ७ वटामा विभाजन गरे जस्तो मात्रै भयो । त्यसमा म्फयनचबउजथ पनि मिलाइएको छैन जो वर्ग, क्षेत्र, समुदाय पनि शासनमा आएका छैनन् जवकी संविधानको मर्म अनुसार उनीहरूलाई पनि शासनमा ल्याउने उद्देश्यले सङ्घीयता ल्याईएको थियो ।

६ वटा प्रदेशलाई त यसरी विभाजन गरियो कि शासनबाट वञ्चित त्यहाँका समुदाय आउन सक्ने अवस्थै छैन । ८ वटा जिल्लालाई मिलाएर प्रदेश २ बनाइएयो । त्यसमा पहिचान त झल्कन्छ तर त्यो पनि आधा पहिचान सहितको मात्र छ, सिमांकन पनि जनताको माग अनुसार भएको छैन । अधिकार पनि छैन बजेट पनि ८० प्रतिशत केन्द्रले राखेको २० प्रतिशत भन्दा पनि कम रकम प्रदेश र स्थानीय तहले पाएका छन् । कर जति सबै स्थानीय तह र प्रदेशबाट उठाउने बजेट जति संघले केन्द्रीत गर्ने काम भएको

छ। भन्नलाई सङ्घीयता भनिए पनि अधिकार, विकासका गतिबिधि र बजेटको वितरण प्रणाली केन्द्रीकृत नै छ। शक्तिको दुरुपयोग भई जनताले शासन विकासको अनुभूति गर्न सकेका छैनन्। संविधान नियम परिधि भन्दा माथि जाने अधिकार कसैलाई छैन। सबै तहका सरकारहरूले नीति नियम पालना गर्नै पर्छ। नियम पालना नगर्नेलाई अधिकार प्राप्त निकायले समयमै सचेत गराउनु र कार्वाही गर्नु पर्छ। स्थानीय तहहरू पनि कानूनको परिधि भित्र रही नीति कार्यक्रम बेलैमा ल्याउनु पर्छ। तीनै तहका सरकारले कानुन अनुसार बित्तिय अनुशासन पालना गर्नै पर्छ।

सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि १३ वटा संवैधानिक आयोगहरू पनि छन्। आयोगका बारेमा भन्दा पनि हाम्रो असन्तुष्टी सङ्घीयताको कार्यान्वयनमा हो। हामीले त सङ्घीयताकै अनुभुति गर्न पाएको छैन भनिरहेका छौं। जव जनताले सङ्घीयताको अनुभूति नै गर्न पाएको छैन भने के को आयोग ? यो खाली औपचारिकता मात्र हो, जनतालाई अल्मल्याउने काम भएको छ, यसबाट जनता सन्तुष्ट छैनन्। सङ्घीयता नै जनताले अनुभव गर्न सकेको छैनन् भने यो आयोग देखाउने मात्र हो, यसबाट कुनै फाइदा छैन। निर्माणमा जग नै कमजोर छ भने घर कसरी बलियो हुन सक्छ ? त्यसैले यो जनताको मूल्य मान्यता विपरितको आयोगले काम प्रति कोही पनि सन्तुष्ट छैनन्। यस्तो आयोगले केही काम गर्न सक्दैन।

जनताको चरम असन्तुष्टीका बाबजुत तीन तहका सरकार त कृयाशिल छन्। जनताको बलिदानबाट प्राप्त उपलब्धी माथि सङ्घीयता विरोधीहरूको हावी बढेको छ, सङ्घीयता समाप्त गर्ने खेलमा बिरोधीहरू सक्रिए भएका छन् यो कुरा कदापि स्वीकार योग्य छैन। यसको लागि सरकारले सङ्घीयताको अवधारणा नै परिवर्तन गनुपर्छ र त्यस अनुरुप प्रदेशको सिमांकन, पहिचान, अधिकार, कर्मचारी, नियम कानून, बजेट आदिको उचित व्यवस्थापन गर्नु पर्छ। साथै केन्द्रीकृत शासनको उचित व्यवस्थापन गर्नु पर्छ। केन्द्रीकृत शासन पद्धतिलाई विकेन्द्रीक य संरचना पुर्नसंरचना गर्नु पर्छ। विकास बजेट आपसी समन्वय र सहकार्य गरेर अधिकार स्थानीय तहलाई प्रत्यायोजन गर्नु पर्छ। एकात्मक शासन पद्धतिको विरुद्धमा सङ्घीयता आएको हुनाले जनताले प्रत्यक्ष देखिने, अनुभूति, पहिचान हुने गरी आफ्नै प्रदेश र ठाउँमा शासन गर्ने पाउने सङ्घीयता अनूरुप कार्यान्वयन हुनु पर्छ। प्रान्तीय सरकारलाई प्रहरीको व्यवस्थापन गर्न अधिकार दिनु पर्छ। अझ पनि

जिल्लाहरूलाई अधिकार सम्पन्न गराइएको छ। सिडियोहरू केन्द्रकै मातहतमा छन्। यो अनुरुपको सङ्घीयता संसारमै नभएको सङ्घीयता भएको छ। यसको सही कार्यान्वयनको लागि जनताले फेरी संघर्ष गर्नुपर्ने अवस्था आउन दिनु हुदैन।

सरकारले यस्तो अवस्थामा कुनै सहकार्य र समन्वय गर्न सक्दैन। यो सङ्घीयता पनि सरकारलाई पचेको छैन। इमान्दारीपूर्वक सङ्घीयताको मूल मर्म र भावना अनुरुप तीनै तहका सरकार बीच आपसी समन्वय र सहकार्यका साथ कार्यान्वयन गरी यसलाई स्थापित गर्नुपछ। यसबाट हिमाल पहाड तराई सबै ठाउँका जनताले अधिकार सम्पन्न, सिमांकन, पहिचान, साधन श्रोत सम्पन्न सङ्घीयताको अनुभूति गर्न पाउनु पर्छ। यो नाम मात्रको सङ्घीयता हो त्यसैले यसको पुर्नसंरचना गर्न सबै राजनीतिक दलले पहल गर्नु पर्छ। स्थानीय सरकार प्रान्त सरकारको मातहतमा ल्याउन पहल गर्नु पर्छ।। अहिलेको तरीका गलत छ त्यसैले केन्द्र स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरूले पनि अधिकार प्राप्तिको लागि आन्दोलन गनुपर्छ। अहिले पहिले भन्दा पनि अप्ठ्यारो स्थिति छ। विगतमा त जिल्लासँग समन्वय हुन्थ्यो। अहिले त स्थानीय तहले सिधै केन्द्रको निर्देशनमा काम गर्नु परेको छ। यसका लागि नगरपालिका संघले पनि दवावमूलक कार्यक्रमको आयोजना गनु पर्छ।

नगरपालिका संघले सङ्घीयताको मूल मर्म अनुसार जनताको आकांक्षा अनुसार के कस्ता काम भएका छन, यसको उपलब्धी समाधान लगायतको बिबिध बिषयलाई समेटेर प्रकाशन गर्न लागेकोमा खुशी छु। यस प्रकाशनले सबैमा चेतना बढ्छ र यो रचनात्मक कामको प्रशंसा पनि गर्छु। नगरपालिका संघ धन्यवादको पात्र हो र यसबाट सबैले लाभ लिन सक्छन। यस प्रकाशनबाट जनताको भावना, आकांक्षा अनुसारको सङ्घीयता आयो कि आएन ? वास्तविक सङ्घीयता कसरी लागू गराउने भन्ने बारेमा विभिन्न विज्ञहरूसँग विचार विमर्श गर्ने काम गरेको छ यसको लागि पनि म नेपाल नगरपालिका संघलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु।

(नेपाल नगरपालिका संघका क्षमता विकास तथा अभिलेखिकरण अधिकृत मधुसुदन रिजालसँगको कुराकानीमा आधारित)

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह ऐन, २०७७: एक विवेचना

खिमलाल देवकोटा
वरिष्ठ अधिवक्ता
संविधानसभा सदस्य

१. सामान्य अवधारणा :

सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसद्ले आवश्यक कानून बनाउनेछ[१] भन्ने व्यवस्था भएबमोजिम सरकारले विधेयक संसद्समक्ष प्रस्तुत गरी हाल संसद्का दुवै सदनबाट पारित भई मिति २०७७ साउन १३ गतेका दिन सम्माननीय राष्ट्रपति महोदयबाट प्रमाणीकरण समेत भई कार्यान्वयनको चरणमा छ। यसै ऐनका बारेमा टिप्पणी गर्ने सन्दर्भमा नेपालको सङ्घीयताको सिद्धान्त, यससम्बन्धी अवधारणा, संविधान निर्माण गर्दाका बखतको बहस र संवैधानिक व्यवस्थासमेतका आलोकमा सङ्क्षिप्त टिप्पणी गर्ने यो लेखको उद्देश्य रहेको छ।

> संविधानको भाग ५ ले राज्यको मूल संरचना सङ्घ प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने र तिनको एकल र साझा अधिकाकारे सूची अनुसूचीहरूमा व्यवस्था भएबमोजिम हुने कुरा पनि उल्लेख छ।

नेपालको सङ्घीयता "सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुनेछ र तीनै तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ"।[२] त्यसैले नेपालको

१ नेपालको संविधानको धारा ३३५(१)

२ नेपालको संविधानको धारा ३३२(१)

सङ्घीयता प्रतिस्पर्धामा होइन समन्वयमा आधारित मोडेलको सङ्घीयता हो । यद्यपि नेपालको संविधानको भाग ५ राज्यको संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट र भाग २० सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तर्सम्बन्धसँग सम्बन्धित छ। संविधानको भाग ५ ले राज्यको मूल संरचना सङ्घ प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने र तिनको एकल र साझा अधिकारबारे अनुसूचीहरूमा व्यवस्था भएबमोजिम हुने कुरा पनि उल्लेख छ।

सहअस्तित्व, सहकारिता र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित सङ्घीय प्रणालीमा एक सङ्घीय सरकार, सात प्रादेशिक सरकार र ७ सय ५३ स्थानीय सरकार सञ्चालित छन् । हरेक सरकारले एक-अर्को सरकारलाई आर्थिक सहयोग, ऋण वा अन्य प्रकारका सहयोग लिन वा दिन स्वायत्त र स्वतन्त्र छन् र हुनु पनि पर्दछ । यसरी नै सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरू एकापसमा मिलेर सामुहिक परियोजना सञ्चालन गर्न तथा प्राकृतिक स्रोत र साधनको संरक्षण र सम्वर्द्धन संयुक्त रूपमा गर्न पनि स्वतन्त्र छन् त्यसैले त्यस्ता सरकारहरूबबीच एकापसमा सहयोग र समन्वयको आवश्यकता पर्दछ। यही आवश्यकतालाई महशुस गरी संवैधानिक व्यवस्था भएबमोजिम सरकारले समन्वयसम्बन्धी कानून निर्माण गरेको छ।

२. समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा संवैधानिक व्यवस्था

संविधानको भाग २० सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तर्सम्बन्धका बारेमा केन्द्रित छ । धारा २३१ देखि २३७ सम्म नेपालको आफ्नै विषेशताको सङ्घीयता सञ्चालन र आपसी अन्तर्सम्बन्धका बारेमा विशेष व्यवस्था गरिएको छ। धारा २३१ ले व्यवस्थापकीय अन्तर्सम्बन्धका बारेमा केन्द्रित छ । सङ्घीय कानून देश भर वा आवश्यतानुसार कुनै क्षेत्रमा मात्रै लागू हुनेगरी बन्न सक्ने त्यसैगरी प्रदेश कानून पनि प्रदेश भर वा प्रदेशभित्रको कुनै क्षेत्रमा मात्रै लागू हुनेगरी बनाउन सकिने र दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची ६ भित्रको विषयमा कानून बनाईदिन नेपाल सरकार समक्ष अनुरोध गरेमा त्यस्तो कानून ती प्रदेशका हकमा मात्रै लागू हुने गरी बनाइदिन सक्ने व्यवस्था पनि संविधानमा गरिएको छ। यो व्यवस्थाले तिनै तहबीचको व्यवस्थापकीय सम्बन्धलाई स्पष्ट गर्दछ।

धारा २३२ कार्यपालिकीय सम्बन्धसँग सम्बद्ध रहेको छ। जसअनुसार सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबबीचको सम्बन्धः सहकारिता, सहअस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने बारेमा उल्लेख गर्दै नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा र प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्री परिषद्लाई यो संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशन पालन गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्री परिषद्का कर्तव्य हुने कुरा पनि संविधानको धारा २३२(२) ले स्पष्ट पारेको छ। कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता राष्ट्रियता वा स्वाधिनतामा गम्भीर असर पर्ने किसिमको कार्य भएमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो प्रदेश मन्त्री परिषद्लाई आवश्यकतानुसार सचेत गराउन, प्रदेश मन्त्री परिषद् र प्रदेश सभालाई बढीमा ६ महिनासम्म निलम्बन गर्न वा विघटन गर्न सक्नेसम्मको अधिकार पनि धारा २३२(३) मा उल्लेख गरिएको छ।

संविधानको धारा २३२(८) नेपाल सरकारले स्थानीय तहलाई आफैं वा प्रदेश सरकारमार्फत आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्ने र पालना गर्नु गाउँ, नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुने कुरा पनि आपसी अन्तर्सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्नका लागि गरिएको व्यवस्था काफी छ।

प्रदेश प्रदेशबीचको सम्बन्ध व्यवस्थित गर्न खासगरी प्रदेशहरूबीचको आपसी निर्णय वा कानून कार्यान्वयन गर्न वा आपसी सुचना आदानप्रदान गर्न परामर्श गर्न वा आपसी सहयोग बिस्तार गर्न सक्ने गरी धारा २३३ मा व्यवस्था गरिएको छ। यो व्यवस्थाले एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको बासिन्दालाई आफ्नो प्रदेशको कानूनबमोजिम समान सुरक्षा व्यवहार र सुविधा उपलब्ध गराउनपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था पनि संविधानको धारा २३३(३) मा गरिएको छ।

आपसी सम्बन्धलाई व्यवस्थित बनाउनकै लागि आवश्यक संवैधानिक व्यवस्था धारा २३५(१) मा गरिएको छ। उक्त व्यवस्थाबमोजिम सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसद्ले आवश्यक कानून बनाउनेछ भन्ने उल्लेख छ। यो व्यवस्थाले तीनै तहबीचको आपसी सम्बन्धलाई सुमधुर बनाइ राख्न आवश्यक कानूनी प्रवन्धका बारेमा पनि संविधानको व्यवस्था प्रस्ट छ।

३. समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धी ऐनका उद्देश्यहरू[१]:

यसैगरी आपसी सम्बन्ध कायम गर्ने संवैधानिक बन्दोवस्त बमोजिम सङ्घीय संसद्मा सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा बनेको विधेयक नामवाट संसद्मा प्रस्तुत भएको उक्त विधेयकका उद्देश्य र कारणमा निम्न कुराहरू उल्लेख गरिएको थियो।

- नेपालको संविधानको धारा २३२(१) सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयका आधारमा हुने व्यवस्था रहेको कुरालाई थप जोड दिएको छ।
- धारा २३२(२) राष्ट्रिय महत्त्वका विषय तथा प्रदेशबीच समन्वय गर्नपर्ने विषयमा संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम नेपाल सरकारले आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशन मान्नुपर्ने सम्बन्धित प्रदेश मन्त्री परिषद्को कर्तव्य हुने व्यवस्था रहेको छ।
- धारा २३३(१) मा एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानूनी व्यवस्था वा न्यायिक एवं प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नपर्ने व्यवस्था रहेको छ।
- धारा २३५(१) मा सङ्घ प्रदेश तथा स्थानीय तहबीचको समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसद्ले आवश्यक कानून बनाउनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ।
- मुलुकले अङ्गीकार गरेको सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनप्रणालीको सुदढीकरणका लागि संविधानबमोजिम राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुने र तिनको सम्बन्ध सहकारिता सहअस्तित्त्व र समन्वयका आधारमा व्यवस्थित गर्नपर्ने भएकाले यो विधेयक तयार गरिएको हो भन्ने व्यहोराले सरकारले उक्त विधेयक केबल धारा २३५(१) मा मात्रै सिमित नभई सिङ्गो धाग २० का समन्वय र अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने विषयहरूलाई समेट समेटेको पाइन्छ।

---

१ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह बीचको अन्तर सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को उद्देश्य र कारण

४. सरकारले प्रस्तुत गरेको विधेयकका मुख्य विषयहरूः

सरकारद्वारा प्रस्तुत गरिएको सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने बनेको विधेयकमा जम्मा छ वटा परिच्छेद र ३१ वटा दफाहरू रहेका छन् । जसमा मूलतः राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तर्सम्बन्धलाई सहकारिता, सहअस्तित्त्व, समन्वय र पारस्परिक सहयोगलाई व्यवस्थित गर्ने कुरामा केन्द्रित छ । सङ्घीय कानूनको अभावमा प्रदेश तथा स्थानीय तहले भोग्नुपरेका समस्याहरूलाई निराकरण गर्दै तत्तत् तहलाई अगाडि बढ्न सहजता प्रदान गर्ने उद्देश्यले सम्बन्धित प्रावधानहरू व्यवस्थित रहेका छन् । यस उद्देश्य अन्तर्निहित उक्त विधेयकमा मुख्य व्यवस्थाहरू निम्नबमोजिम उल्लेख गरिएको छ :

क) प्रदेश र स्थानीय तह तथा अन्तरस्थानीय तहबीचको अन्तर्सम्बन्धका आधारहरू,[४]

ख) कानून नीति तथा योजना तर्जुमा गर्दा विचार पुराउनपर्ने विषयहरू,[५]

ग) सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित हुने विषयहरू,

घ) एकल र साझा अधिकारका विषयहरू[७]

ङ) समन्वय र परामर्श गर्ने विधि तथा आधारहरू,

च) समन्वय परिषद्को गठन, काम, कर्तव्य र अधिकारका विषयहरू,

छ) कानूनको प्रकाशन तथा अभिलेख[१०]

ज) निर्देशन ध्यानाकर्षण र सहयोग गर्नपर्ने कुराहरू[११]

झ) विवाद समाधानको विषय[१२]

ञ) प्रदेश समन्वय परिषद्को गठन र काम, कर्तव्य र अधिकार[१३]

---

४ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा ३

५ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीचअन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा ६ ७

६ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीच अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा ८

७ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीचअन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा ९ १०

८ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीच अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा ११

९ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीच अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा १६ १७

१० सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीचअन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा १२

११ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीचअन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा १३ १४ १५

१२ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीच अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को परिच्छेद ५

१३ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीच अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा २२

ट) विशेष समिति र विषयगत समितिको गठन तथा काम कर्तव्य र अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था[१४],

ठ) परिषद्ले सङ्घीय संसद्मा वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था[१५]

५. विधेयक दुवै सदनबाट पारित भई राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भइसक्दा समेटिएका विषयहरू:

क) सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचका सम्बन्धका आधारहरू[१६]

ख) कानून नीति तथा योजना तर्जुमा गर्दा विचार पुऱ्याउन पर्ने[१७]

ग) एकल अधिकारको कार्यान्वयन[१८]

घ) साझा अधिकारका कार्यान्वयन[१९]

ङ) सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित हुने,[२०]

च) प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट कार्यावन्यन हुन सक्ने[२१]

छ) कसुरको अनुसन्धान तथा मुद्दाको दायरी[२२]

ज) जिल्ला अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने व्यवस्था गर्न सक्ने[२३]

झ) समन्वय र परामर्श गर्ने [२४]

ञ) कानूनको प्रकाशन तथा अभिलेख[२५]

ट) आयोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन[२६]

ठ) सहयोग गर्नुपर्ने [२७]सहकार्य गर्न सक्ने[२८]

---

१४ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीच अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा १९, २० २१

१५ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको बीच अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक २०७५को दफा २९

१६ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ३

१७ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ४

१८ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ५

१९ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ६

२० सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ७

२१ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ८

२२ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ९

२३ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १०

२४ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा ११

२५ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १२

२६ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १३

२७ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १४

२८ सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १५

ढ) राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को गठन [८]

ण) सङ्घ प्रदेश र स्थानीय कानूनको अध्ययन गर्ने[९]

त) प्रदेश समन्वय परिषको गठन र काम, कर्तव्य र अधिकार[१०]

थ) विषयगत समितिको गठन तथा काम, कर्तव्य र अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था[११]

द) विवाद समाधान तथा विविध तथा प्रतिवेदन पेश गर्नुपर्ने[१२]

६. सुरु विधेयक र प्रमाणीकरण भएको कानूनका बीचको भिन्नता

संविधानको धारा २३५(१) सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसद्ले आवश्यक कानून बनाउनेछ भन्ने व्यवस्थाबमोजिम यो कानून संविधान जारी भएको पाँचौं वर्षमा बल्ल जारी भएको छ कार्यान्वयनको प्रक्रिया भने अझै थालनी भएको छैन। जबकि संविधान जारी हुनासाथ यो कानूनको खाँचो परेको कुरा संविधानले प्रस्ट गरेको कुरा अनुमान गर्न सकिन्छ। संविधानको भाग २० समन्वय र अन्तर्सम्बन्धका बारेमा बन्दोवस्त गर्ने भाग हो। यो भागमा जम्मा २३१ देखि २३७ सम्म जम्मा ७ धारा छन्। यो विधेयकको मस्यौदा गर्दाका बखत संविधानको धारा २३५(१) मात्रैको संबोधन गर्ने कि समग्र अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने भागका सबै विषय समेट्ने भन्ने बारेमा शृंखलाबद्ध छलफल भयो र अन्त्यमा समग्र भागका सबै विषयहरू समेट्ने गरी विधेयक मस्यौदा भयो र अहिले ऐनका रूपमा प्रमाणीकरण भई आएपछि संविधानको भाग २० ले खोजेका कुनै पनि कुराका लागि कानूनको अभाव भन्न परेन। धारा २३५(१) मात्रै समेटेर कानून बन्न पुगेको भए फेरि अन्तर्सम्बन्धका लागि अरू थुप्रै कानूनको अभावको वहानामा सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तर्सम्बन्ध थाती रहने खतरा थियो।

आरम्भमा मस्यौदा भएको विधेयक मस्यौदाको चरणमा फेरबदल हुने पात्रहरूका कारणले, विधेयकले पूर्णता प्राप्त गर्न कठिन भएको अवस्था, विधेयकले पूर्णता प्राप्त

८. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १६

९. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १९

१०. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा २४,२५

११. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा २१,२२,२३

१२. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा २७,२८,३२

गरेपछि पनि संसद्मा दर्ता भएपछि सोको प्रतिरक्षा गर्ने समस्याबाट पनि यो विधेयक गुज्रन पुग्यो। विभागीय मन्त्रीका रूपमा प्रधानमन्त्रीका नाममा संसद्मा दर्ता भएको यो विधेयक संसद्मा प्रतिरक्षाका लागि कानून मन्त्रीलाई सुम्पिएका कारणले प्रतिरक्षाको अभाव त रहेन तर कानून मन्त्रीको फेरबदल र प्रधानमन्त्री कार्यालय र कानून मन्त्रालयका पनि सचिवहरूको फेरबदलका कारणले कहिलेकाहीँ यो विधेयक बेवारिसे बन्ने प्रतिरक्षा गर्ने पात्रको अभाव हुनेसमेतका समस्याबाट गुज्रेर भएपनि राष्ट्रियसभा विधायन व्यवस्थापन समितिबाट पारित भई राष्ट्रियसभाबाट पनि पारित भई प्रतिनिधिसभामा पुगेको अवस्था थियो।

प्रतिनिधिसभा हुँदै राज्यव्यवस्था तथा सुशासन समितिमा पुगेपछि भने यो विधेयकले केही स्वरूप फेरेको पाइन्छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा रहेको प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था जस्ताको तस्तै यो कानूनमा सारिएकोमा प्रतिनिधिसभाको राज्यव्यवस्था समितिबाट भने समन्वय परिषद्को कार्यादेश र संरचना दुवैमा फेरबदल गरी पारित हुन पुगेको छ। प्रदेश समन्वय परिषद् प्रदेश तथा स्थनीय तहले गर्ने काम कारबाहीमा नीतिगत सामान्जस्यता, योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साझेदारी, साझा अधिकारको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपयोग र बाँडफाँटसम्बन्धी विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय कायम गर्न एक समन्वय परिषद् रहनेछ भनिएको थियो तर पछिल्लो पटक यो कानूनमा यो परिषद्को औचित्य पुस्टि गर्ने विषयहरू सबै हटे भने परिषद्को संरचनामा स्थानीय तहका प्रमुख उपप्रमुखहरू सबै नै समन्वय समितिको सदस्य हुने

समन्वय र अन्तर्सम्बन्धको विषय विशुद्ध सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको थियो तर पछिल्लो चरणमा संसद्को प्रतिनिधित्व र प्रतिपक्षी दलको नेतासमेतको संलग्नताले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वयभन्दा पनि संसद् संसदका प्रतिपक्षी दल र सत्तापक्ष गरी समन्वय गर्ने पक्षहरूको विस्तार भएको छ यसले मूल समन्वय र अन्तर्सम्बन्धको मर्ममा विषयान्तर भएको छ।

व्यवस्थालाई कटौती गरी सीमित प्रतिनिधित्वमा झारेको छ। जसले विगत ३ वर्षदेखि प्रयोगमा आएको संरचनाविना कुनै कारण सीमित गरिएको प्रति प्रतिवाद हुने सम्भावना देखिन्छ।

यसैगरी राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को संरचनामा पनि ७ सय ५३ तहको प्रतिनिधित्वको साविकको व्यवस्थालाई प्रतिनिधिसभाबाट सीमित गर्दा समन्वयको मकसदमा समस्या देखा पर्न सक्छ कि भन्ने आशङ्का गरिएको छ। ७ सय ५३ तहकै प्रतिनिधित्वका लागि गाउँपालिका नगरपालिका महासङ्घहरूको मार्फत प्रतिनिधित्व गर्ने व्यवस्थाले समुचित र व्यवस्थापनयोग्य संरचनाको परिकल्पना राष्ट्रियसभाबाट भएको थियो तर प्रतिनिधिसभाबाट सो व्यवस्था हट्न पुग्दा प्रतिनिधित्वको हिसाबले अपूर्ण बन्न पुगेको छ तथापि कार्यान्वयनका दौरान यो अभावलाई पुर्ति गर्न जरुरी छ।

समन्वय र अन्तर्सम्बन्धको विषय विशुद्ध सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको थियो तर पछिल्लो चरणमा संसद्को प्रतिनिधित्व र प्रतिपक्षी दलको नेतासमेतको संलग्नताले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वयभन्दा पनि संसद्, संसदका प्रतिपक्षी दल र सत्तापक्ष गरी समन्वय गर्ने पक्षहरूको बिस्तार भएको छ यसले मूल समन्वय र अन्तर्सम्बन्धको मर्ममा विषयान्तर भएको छ। यो समन्वयको प्रसङ्ग संविधानको धारा २३२ मा उल्लेखित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध समन्वय, सहअस्तित्त्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भन्ने मान्यतामा आधारित थियो। यसकारण राज्यका तीन तहको सङ्घीय संरचनाबीचको अन्तर्सम्बन्ध र समन्वयको मामला विषयान्तर भएको छ भन्ने कुरालाई मनन गर्दै प्रयोग गर्न जरुरी छ।

समन्वयकै सन्दर्भमा सांसदहरूको परामर्श भन्ने विषय थपेर अर्को विषयान्तर भएको छ। समन्वय तीन तहको सङ्घीयताका बीचको हो भन्ने कुरा मान्ने हो भने व्यक्तिगत रूपमा कुनै सांसदको भूमिका उल्लेख हुने कुराले कानूनको मर्म नै नपकिडएको कुरा प्रस्ट छ।

उपरोक्त भिन्नताका बाबजुद पनि समन्वय र अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्ने कानून आएको छ। कार्यान्वयनमा खरो उत्रेर तीन तहबीचको सम्बन्ध र अन्तर्सम्बन्धलाई जीवन्त बनाउन जरुरी छ।

७. उक्त कानून उपरको टिप्पणी

१) दोस्रो संविधानका रूपमा ग्रहण गरिएको कानून:

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको आपसी समन्वय कायम राख्न सङ्घीय संसद्ले कानून बनाउनेछ भन्ने धारा २३५(१) को व्यवस्थाले यो विधेयकलाई संविधानपछिको सर्वाधिक महत्त्वको विधेयकका रूपमा लिन पर्दछ। समन्वय, सहकारिता र सहअस्तित्त्वको सिद्धान्तमा आधारित सङ्घीयता भन्दै सङ्घीयताको सिद्धान्तका बारेमा संविधानमा उल्लेख भएको भए तापनि सो सिद्धान्तको प्रयोग कसरी हुन्छ कसले के काम गर्दा कसरी गर्न पर्छ भन्ने बारेमा विस्तृत तबरले उल्लेख गरिएको कानून भएका कारणले यसलाई दोस्रो संविधान पनि भन्ने गरिएको छ। यो कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा सङ्घीयताका सम्बन्धमा आइपरेका धेरै समस्याहरूको समाधान गर्न सकिन्छ।

२) व्याख्यात्मक टिप्पणीसहितको कानून :

यो कानून पारित हुनुपुर्व सरकारले संसद्मा विधेयक दर्ता गर्दाका बखत व्याख्यात्मक टिप्पणीसहित दर्ता भएको थियो। व्याख्यात्मक टिप्पणीसहित दर्ता विधेयकलाई भिन्न गुणस्तरको मान्ने गरिन्छ। यसरी व्याख्यात्मक टिप्पणीसहित आएका कारणले विधेयकमा प्रयोग भएका प्रावधान, वाक्य वाक्यांश र तिनको व्याख्या र परिभाषासमेतले विधेयकलाई प्रस्ट गर्न सफल भएको छ।

३) स्पष्ट उद्देश्य र कारणसहितको कानून :

विधेयकको उद्देश्य र कारण अरू विधेयकहरूमा जस्तै कर्मकाण्डी नभएर यो विधेयकका हकमा भने विषय केन्द्रित विधेयकले सम्बोधन गर्न खोजेका विषय र तिनको संवैधानिक स्रोत समेतको उल्लेख गरेका कारणले विधेयकको परिपक्वता प्रस्तुत भएको थियो जसका कारणले कानूनको रूप लिन संसद्मा छलफल हुँदा र सोको प्रतिवाद हुँदासमेत विषयान्तर हुने खतरा कम मात्रै भएको पाइन्छ।

४) **व्यापक अन्तर्क्रिया र परामर्श गरिएको कानून :**

दोस्रो संविधानका रूपमा लिइएको अत्यन्त महत्त्वको यो कानून संसद्मा विधेयकका रूपमा दर्ता हुने सामान्य छलफलको औपचारिकता पूरा गर्ने र पारित गर्ने अन्य विधेयकको परम्परा तोड्दै राष्ट्रियसभाको विधायन व्यवस्थापन समितिको अग्रसरतामा समितिकै अगुवाईमा प्रदेशस्तरीय छलफलको आयोजनाविज्ञहरूसँगको निरन्तरको छलफल सम्पन्न भयो । यो छलफल अन्तर्क्रिया र सुझाव सङ्कलनसमेतका कार्यहरूले यो कानूनको महत्त्व बढाएको त छँदैछ त्यसका अतिरिक्त मूल विधेयकको मर्म र भावना सम्प्रेषण गर्दा र यसलाई थप परिमार्जन गर्नसमेत मद्दत पुगेको छ ।

५) **अधिकारको सूचीको प्रयोगको सूत्र प्रस्तुत गर्ने कानून :**

सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहका लागि एकल सूची र दोहोरो साझा सूचीसमेत भएका कारणले काममा अन्योल छाइरहेका बखत यो विधेयकले आजसम्म देखापरेका अन्योललाई चिर्ने कोसिस गरेको छ । यसका साथै साझा अधिकारको सूचीको प्रयोगमा कसको के भूमिका हुने पत्राचार नै कसरी गर्ने र एकल सूचीको प्रयोग गर्दासमेत कसरी भन्ने कुराको प्रष्टता यस कानूनमा गर्ने कोसिस भएको छ ।

६) **प्रदेश समन्वय परिषद्समेतको व्यवस्था गर्ने कानून :**

प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा राखिएको थियो । स्थानीय सरकारको मात्रै क्षेत्राधिकार भएको ऐनले प्रदेश समन्वय परिषद्को गठन काम, कर्तव्य र अधिकारसमेतका बारेमा उल्लेख गर्ने कुरा विकल्कुलै स्वभाविक मानिएको थिएन सो त्रुटिलाईसमेत यस विधेयकले अन्त्य गर्ने कोशिस गरेको छ ।

७) **अभिलेखालयको व्यवस्था गर्ने कानून :**

प्रदेश तथा स्थानीय तहले बनाएको ऐन र नियमावलीको प्रमाणीकरणप्रति सम्बन्धित तहले सुरक्षित रूपमा अभिलेख राख्नुपर्ने समेतको व्यवस्थाले देशैभरका ७ सय ६१ सरकारले बनाएका कानूनहरूको अवस्था बुझ्न

सहज हुने ठानिएको छ । यसका अतिरिक्त सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट संविधान तथा प्रचलित कानूनबमोजिम पारित भएका सार्वजनिक लिखतको एकीकृत अभिलेख रहने गरी नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था मिलाउनपर्ने व्यवस्था पनि यसै कानूनमा गरिएको छ।

८) **निर्देशन दिने प्रक्रिया तोक्ने कानून :**

नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्व तथा प्राथामिकता वा प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्री परिषद्लाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। यस्तो निर्देशन नेपाल सरकारले आफैं वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ कार्यपालिका तथा नगर कार्यपालिकालाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने भनिएको छ। यसैगरी प्रदेश र स्थानीय तह तथा अन्तरस्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न तथा सङ्घीय र प्रदेश कानूनको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याई सार्वजनिक हित कायम गर्न प्रदेश मन्त्री परिषद्ले गाउँ कार्यपालिका तथा नगर कार्यपालिकालाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशन पालना गर्नु सम्बन्धित तहको कर्तव्य हुनेछ भनिएको छ।

९) **ध्यानाकर्षणको विधि निर्धारण गर्ने कानून :**

प्रदेश तथा स्थानीय तहले बनाएको कानून संविधान तथा सङ्घीय कानून प्रतिकुल भएमा नेपाल सरकारले ध्यानाकर्षण गराउन सक्ने व्यवस्था पनि राखिएको छ। त्यस किसिमको ध्यानाकर्षण भएका विषयमा परिमार्जन गर्नु प्रदेश तथा स्थानीय तहको कर्तव्य हुने कुरा पनि यस कानूनमा व्यवस्था गरिएको छ।

१०) **जिल्ला समन्वय समितिको समेत व्यवस्था गर्ने कानून :**

प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्ने सम्बन्धमा जिल्ला समन्वय समितिले प्रदेश कानूनमा उल्लेख भएबमोजिमको कार्य गर्नेछ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वयलाई प्रभावकारी बनाउन नेपाल सरकार, परिषद्, विषयगत समिति तथा प्रदेश समन्वय परिषद्ले

जिल्ला समन्वय समितिलाई आवश्यक जिम्मेवारी प्रदान गर्न सक्नेछन् । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न जिल्ला समन्वय समितिले संविधानको धारा २२० को उपधारा (७) बमोजिमको काम कर्तव्य र अधिकार प्रयोग गर्नेछ । प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्ने सम्बन्धमा जिल्ला समन्वय समितिले प्रदेश कानूनमा उल्लेख भएबमोजिमको कार्य गर्नेछ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वयलाई प्रभावकारी बनाउन नेपाल सरकार, परिषद्, विषयगत समिति तथा प्रदेश समन्वय परिषद्ले जिल्ला समन्वय समितिलाई आवश्यक जिम्मेवारी प्रदान गर्न सक्नेछन् ।

११) विवाद समाधान गर्ने निकाय :

संवैधानिक तथा कानूनी स्पष्टताका बाबजुद पनि कतिपय विषयहरूमा आपसी समझदारीको खाँचो पर्ने कुरालाई मध्यनजर राख्दै समन्वयका लागि सङ्घमा राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, प्रदेशमा प्रदेश समन्वय परिषद् र जिल्ला समन्वय परिषद्समेतको व्यवस्था गरिएको छ । यसका अतिरिक्त सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहले विवाद नआउने गरी काम गर्न पर्ने विवाद आइहालेमा विवादको प्रकृति र प्रवृत्तिको विश्लेषण गरी समाधान गर्ने बारेमा पनि कानूनमा उल्लेख गरिएको छ ।

१२) राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, समन्वय गर्ने निकाय

संविधानको भाग २० धारा २३५(१) मा सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय गर्ने प्रयोजनका लागि सङ्घीय संसद्ले आवश्यक कानून बनाउनेछ भन्ने व्यवस्था गर्दागर्दै पनि प्रदेश सभालाई प्रदेश र स्थानीय तह एवं स्थानीय तह स्थानीय तहबीचको विवाद समाधान गर्ने निकायका रूपमा संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको छ । सङ्घमा तीनै तहको प्रतिनिधित्व हुने गरी राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, प्रदेशमा सबै स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व हुनेगरी प्रदेश समन्वय परिषद् र स्थानीय तहहरूबीचको समन्वय गर्न प्रत्येक जिल्लामा जिल्ला समन्वय परिषद्समेतको व्यवस्था संविधानमा

नै गरेको पाइन्छ। जसले मूलतः आपसी समन्वय गर्ने काम गर्नेछन्। ती समन्वयकारी संस्थाहरूले नीतिगत सामान्जस्यता, योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साझेदारी, साझा अधिकारको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपयोग र बाँडफाँटसम्बन्धी विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय कायम गर्ने अङ्गका रूपमा आफुलाई परिचित गराउनेछन्। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तह आपसमा स्वायत्त छन्, त्यसैगरी आपसमा अन्तर्सम्बन्धित पनि छन्। अधिकारको प्रयोगमा विवाद आउनै नदिन आपसी समन्वय अनिवार्य छ त्यसैले समन्वयकारी संस्थाको खाँचो छ।

८. निष्कर्ष :

तीन तहको सङ्घीयता, दोहोरो साझा सूची, सूचीहरूमा दोहोरो-तेहेरोपनका बाबजुद पनि तीनै तहका सरकारका बीचको समन्वय कायम गर्नका लागि सर्वाधिक महत्त्वको यो कानूनले नीति, कानून, योजना, कार्यक्रमसमेतका बीचमा समन्वय गर्नका लागि दिशानिर्देश गर्दछ। यो कानूनको सफलतामा सङ्घीयताको सफलता र असफलता मापन हुने भएका कारणले पनि यसको महत्त्व सर्वाधिक छ। जे होस दोस्रो संविधानका रूपमा ग्रहण गरिएको यो कानून निर्माणका बखतभैँ कार्यान्वयनका बखत पनि अझै बहस र छलफलको माग गर्नेछ। अधिकांश कानूनहरू केन्द्रीकृत मानसिकताबाट आए भनिएको सन्दर्भमा यो कानून तीनै तहको अधिकारको रक्षा गर्दै तिनको स्वायत्ततापूर्वक प्रयोग हुने कुराको समेत सुनिश्चितासहित यो कानून परिमार्जन त भएको छ तर अझै स्थानीय तहका हकमा प्रदेशका हकमा समेत यथोचित सम्बोधन हुन सकेन भन्ने प्रतिक्रियाहरू आइ नै सकेका छन्, भविष्यमा अझै आउनेछन्। तसर्थ भावी दिनमा यस्ता गुनासा र समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्ने गरी बाँकी कार्यान्वयनका बखत विकसित र परिमार्जित हुँदै जाने आशा गर्न सकिन्छ। कानून निर्माणका बखत भएका त्रुटि कार्यान्वयनको माध्यमबाट र कार्यान्वयनको माध्यमबाट पनि सम्भव नभएका त्रुटिहरू संशोधनको माध्यमबाट फेरबदल गर्न सकिन्छ र आवश्यक पर्नेछ। यस प्रयोजनका लागि प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय गर्ने कानूनको निर्माणसँगै यो कानून कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने नियमावलीको निर्माण र सोको प्रभावकारी कार्यान्वयन आजको खाँचो हो।

९. सन्दर्भ सामाग्रीहरू :

१. नेपालको संविधान।

२. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४।

३. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तर्सम्बन्ध कायम गर्न बनेको ऐन २०७७।

४. नेपाल सरकार कानून न्याय तथा सङ्घीय मामिला मन्त्रालयद्वारा प्रकाशित नेपालको संविधान कार्यान्वयन गर्न निर्माण गर्नपर्ने कानून निर्माणको विद्यमान अवस्था विषयक पुस्तिका २०७३।

५. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालय, सिंहदरवारबाट प्रकाशित (नेपाल सरकार (म.प.) बाट मिति २०७३।१०।१८ मा स्वीकृत) नेपालको संविधानको अनुसची ५,६,७,८ र ९ मा उल्लेखित सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहको एकल तथा साझा अधिकार सचीको कार्य विस्तृतीकरण पुस्तिका।

६. अन्तरप्रदेश परिषद् तथा नेपाल सरकार (म.प.) द्वारा पारित २९ बुँदे सङ्घीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजना।

सङ्घीयता कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारका सङ्घ/महासङ्घको भूमिका

कृष्णप्रसाद सापकोटा
स्थानीय सरकार विद्

स्थानीय शासनको पृष्ठभूमि

राज्यप्रणाली, चाहे सङ्घात्मक होस् वा एकात्मक दुवै अवस्थामा स्थानीय शासनको व्यवस्था अनिवार्य हुन्छ । नेपालमा ऐतिहासिक पृष्ठभूमि नियाल्दा, किराँतकालमा 'पान तुम्याङ्ग', लिच्छवीकालमा 'पाञ्चाली', मल्ल कालमा 'पञ्चसमुश्चय', पूर्वशाहकाल तथा राणाकालमा 'मान्यजन कचहरी', अन्तिम राणाकाल, शाहकाल तथा पञ्चायती कालमा 'पञ्चायत', बहुदलीय प्रजातान्त्रिक कालमा 'विकास समिति/पालिका' र सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिका नामबाट स्थानीय शासन सञ्चालनमा रहँदै आएका छन् । निरङ्कुश जहानियाँ राणा शासनमा पनि स्थानीय निकायको आवश्यकता महशुस भएर सर्वप्रथम वि. सं. १९७६ मा काठमाडौंमा 'भोटाहिटी म्युनिसिपालिटी' को स्थापना भई क्रमशः देशभरि संस्थागत हुँदै गएको तथ्य हाम्रा ऐतिहासिक दस्तावेजहरूले पुष्टि गर्दछन् ।

> **राज्यप्रणाली, चाहे सङ्घात्मक होस् वा एकात्मक दुवै अवस्थामा स्थानीय शासनको व्यवस्था अनिवार्य हुन्छ ।**

इशापूर्व ५०७ मा ग्रीसको एथेन्समा प्रत्यक्ष लोकमतमा आधारित पहिलो 'नगरराज्य' स्थापना भई सो प्रणालीको नाम 'डेमोक्रेसी' रहेको थियो । करिब त्यसै समयमा इटालीको रोममा त्यस्तै प्रकारको 'नगरराज्य' स्थापना भएको र सो प्रणालीको नाम 'रिपब्लिक' रहेको इतिहास छ । विश्वको पहिलो विश्वविद्यालय भारतीय उपमहाद्वीपमा

सञ्चालित रहेको ऐतिहासिक पृष्ठभूमिमा नेपाललगायत भारतीय उपमहाद्वीपमा पनि लोकतान्त्रिक प्रणालीमा आधारित स्थानीय सरकारको अभ्यास भएको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ । बेलायती राजालाई संविधानको परिधिभित्र ल्याउने सन् १२१५ को 'म्याग्नाकार्टा' तथा सन् १६८९ मा जारी 'अङ्ग्रेजी बिल अफ राइट्स', त्यसैगरी सन् १७८९ मा जारी 'मानिस तथा नागरिक अधिकारसम्बन्धी फ्रेन्च घोषणापत्र' तथा सन् १७७६ को 'भर्जिनिया घोषणापत्र' जसलाई पछि सन् १७९१ मा अमेरिकी राज्यहरूले अनुमोदन गरेको 'बिल अफ राइट्स' आदिबाट राज्य वा सरकारको वैधताको स्रोत भनेको जनताको स्वतन्त्र सहमती हो भन्ने प्रस्ट गऱ्यो ।

राज्यहरूको उत्पत्ति लोक सहमति तथा जराधारबाटै भएको भए तापनि राज्यको विकासक्रममा राज्यहरू बिस्तारै केन्द्रीकरण हुँदै गएको पाइन्छ । केन्द्रीकृत राज्यप्रणालीलाई फेरि जनताको नजिक पुऱ्याउन विभिन्न स्थानीय सरकारको अपरिहार्यता बनेको देखिन्छ । उदाहरणका लागि प्राचीन स्वीस सङ्घीयताको अध्ययन गरेका राजनीतिकशास्त्रका प्रकाण्ड विद्वान जर्मनका 'इम्देने' नगरका मेयर जोहान्स अल्थुसियसले सन् १६०३ मा आफ्नो नगरलाई स्वायत्त राख्नका लागि आधुनिक सङ्घीय प्रणालीको विचार प्रस्तुत गरे । उनलाई सङ्घीयताका पिता पनि भन्ने गरिन्छ । इशापूर्व छैटौँ शताब्दीतिर विद्यमान नेपालको कपिलवस्तु क्षेत्रमा शाक्य र नवलपरासी क्षेत्रमा कोलीय गणतन्त्रात्मक सङ्घीय शासनप्रणालीको अभ्यास भएको तथा इशापूर्व चौथो शताब्दीतिर लिच्छवी, बज्जी, विदेह, मल्ल मिलेर तत्कालीन राज्यहरूको "महासङ्घ" बनाएकोबाट नेपालमा पनि सङ्घीय स्वरूपको अभ्यास त्यस समयमा भएको मान्न सकिन्छ ।

प्रजातन्त्र र केन्द्रीकृत शासन परस्पर विपरीत कुरा हुन् ।

आधुनिक नेपालमा मधेश आन्दोलनपछि नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ मा नेपाललाई एकात्मक राज्यप्रणालीबाट सङ्घात्मक राज्यप्रणालीमा लैजाने संवैधानिक व्यवस्था गरियो । यसैगरी २०७२ सालमा संविधानसभाबाट जारी भएको नेपालको संविधानले 'सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र

स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र राज्यशक्तिको प्रयोग पनि यिनै तीन तहले गर्ने व्यवस्था गरियो। संविधानले स्थानीय तहका अनुसूची ८ र ९ मा ३७ वटा बुँदाअन्तर्गत ३ सय २ वटा सङ्ख्यामा विषय क्षेत्रगत अधिकार र कार्यजिम्मेवारी निर्धारण गरेको छ।

बहुदलीय प्रजातन्त्र कालमा स्थानीय शासन

२०४६ सालको बहुदलीय व्यवस्थातर्फको राजनीतिक परिवर्तनले एक दलीय निरङ्कुश पञ्चायती व्यवस्थालाई संवैधानिक राजतन्त्रसहितको प्रजातन्त्रमा रूपान्तरण गरेको थियो। यस परिवर्तनसँगै नागरिकलाई वाक तथा प्रकाशन स्वतन्त्रता र स्वतःस्फूर्त ढङ्गले सङ्गठित हुनसक्ने अधिकार प्रदान गरेको थियो। यो परिवर्तनबाट स्वतन्त्रता, समानता, सहभागिता र लोकतन्त्रका लाभ प्राप्त गरी विकास र समृद्धि प्राप्त हुने जनआकाङ्क्षा अभिव्यक्त भएको थियो । परिवर्तित प्रणालीपछि जनताबाट अभिव्यक्त चाहना पूरा गर्नुपर्छ भन्ने अठोट स्थानीय निकायका जनप्रतिनिधिहरूको थियो । तर एकात्मक केन्द्रीकृत शासनप्रणालीमा अधिकारको अत्यधिक केन्द्रीकरण र अभ्यासका कारण स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूबाट ती आकाङ्क्षा पूरा गर्न सक्ने सम्भावना थिएन। त्यतिबेला निरङ्कुश पञ्चायती व्यवस्थाको अन्त्यसँगै केन्द्रीकृत शासनको पनि अन्त्य हुनुपर्ने थियो। तर अफसोच पञ्चायतले स्थापना गरेको सीमित विकेन्द्रीकरणको अधिकारसमेत बहुदलीय व्यवस्थाको अभ्यास गर्दा खोसियो। पञ्चायत कालमा जिल्लास्थित विषयगत शाखाहरूलाई जिल्ला पञ्चायत सचिवालयको शाखाका रूपमा जिल्ला पञ्चायतमार्फत बजेट निकासा र न्यायिक अधिकार दिएको थियो। तर २०४६ सालपछिका ऐनबाट सो अधिकार साँघुरो पारिएको थियो।

सङ्घ महासङ्घको आवश्यकता चाहे केन्द्रीकृत शासनलाई अकेन्द्रित/विकेन्द्रित गर्ने उद्देश्य प्राप्तिका लागि सङ्घर्ष, वकालत र पक्षपोषण गर्नका लागि होस् वा तहगत सरकारसँग समन्वय र सहकार्य गर्नका लागि सङ्गठित छाता सङ्गठनहरूको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहन्छ ।

प्रजातन्त्र र केन्द्रीकृत शासन परस्पर विपरीत कुरा हुन्। प्रजातन्त्रमा आदर्श, लक्ष्य र यथार्थका बीचमा सामञ्जस्यता आउनुपर्छ । संवैधानिक व्यवस्था र निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको

उपस्थिति मात्रले लोकतन्त्र वा प्रजातन्त्रका मानक पूरा हुँदैनन् ।

बहुदलीय शासनप्रणालीको अभ्यासका क्रममा नगरपालिकाहरूलाई सीमित रूपमा करका अधिकार थिए । जिल्ला विकास समितिलाई गिट्टी, ढुङ्गा, बालुवा र दहत्तरबहत्तरको अधिकार जिल्ला विकास समिति ऐन २०४८ र स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ ले दिए पनि वन ऐनले नियन्त्रण गर्न खोजेको थियो । जिल्ला विकास समिति सिन्धुपाल्चोकको सङ्घर्ष र न्यायिक निर्णयपछि मात्र सो अधिकार स्थानीय निकायको पक्षमा आयो । गिट्टी, ढुङ्गा, बालुवा जिल्ला विकास समितिको क्षेत्राधिकार रहेको भए पनि केन्द्रीय सरकारको परियोजनामा जिल्ला विकास समितिलाई कुनै पनि दस्तुर वा रोयल्टी नदिइकनै उठाउने प्रचलन स्थापित थियो । जिल्ला विकास समिति काभ्रेको वैधानिक तर्क र सङ्घर्षपश्चात् नेपाल सरकारको परियोजनाले पनि जिल्ला विकास समितिबाट निर्धारित दरमा लिनुपर्ने व्यवस्था गरियो ।

२०४७ सालको संविधानले 'विकेन्द्रीकरणको माध्यमद्वारा जनताले प्रजातन्त्रका लाभहरू अधिकाधिक मात्रामा प्राप्त गर्न सक्ने अवस्था सिर्जना हुन सक्ने' र राष्ट्रिय सभाका ६० जना सदस्य मध्ये १५ जना स्थानीय निकायका जनप्रतिनिधिले निर्वाचित गर्ने भन्ने व्यवस्थाबाहेक स्थानीय निकायका बारेमा कुनै कुरा उल्लेख थिएन । तथापि २०५१ सालमा बनेको नेकपा एमालेको नेतृत्वमा गठन भएको मनमोहन अधिकारीको सरकारले 'आफ्नो गाउँ आफैँ बनाऔँ' कार्यक्रममा वित्तीय विकेन्द्रीकरण र जेष्ठ नागरिक भत्ता कार्यक्रम समेटेर ल्याएकाले नागरिकमा ठूलो आशाको सञ्चार जागृत गरेको थियो । स्थानीय निकायका अन्य अधिकार भने यथावत थिए ।

सङ्घ महासङ्घको आवश्यकता चाहे केन्द्रीकृत शासनलाई अकेन्द्रित/विकेन्द्रित गर्ने उद्देश्य प्राप्तिका लागि सङ्घर्ष, वकालत र पक्षपोषण गर्नका लागि होस् वा तहगत सरकारसँग समन्वय र सहकार्य गर्नका लागि सङ्गठित छाता सङ्गठनहरूको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहन्छ । सुशासन र लोकतान्त्रिक मूल्यका आधारमा संविधान प्रदत्त अधिकारहरू स्थानीय तहहरूबाट कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा विशिष्टता, एकरूपता र प्रभावकारिता वृद्धि गर्नका लागिसमेत स्थानीय तहको सङ्घ-महासङ्घको आवश्यकता

पर्ने हुन्छ । शासन व्यवस्था चाहे एकात्मक होस् वा सङ्घात्मक, स्थानीय निकाय हुन् वा स्थानीय सरकार, सबै अवस्थामा सङ्घ-महासङ्घको आवश्यकता, महत्त्व र सान्दर्भिकता रहन्छ ।

स्थानीय सरकारका सङ्घ-महासङ्घ स्थापनाको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

नेपालमा लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको आरम्भसँगै स्थानीय स्वायत्त शासनको चाहना प्रबल बन्दै गएको थियो । स्थानीय तहलाई प्रदत्त अधिकारको निर्बाध उपयोगमा केन्द्र सरकारबाट सिर्जित कानूनी तथा व्यवहारिक अड्चन पटक्कै प्रिय थिएनन् । स्थानीय तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिको बहालीसँगै स्थानीय सरकारको कार्यगत स्वायत्तता, साझा स्वार्थ, सरोकार र हकहितका विषयमा सङ्गठित आवाजको महशुस हुनथाल्यो । यिनै आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने उद्देश्यका साथ २०५० सालमा 'नेपाल नगरपालिका संघ', २०५१ सालमा 'जिल्ला विकास समिति महासङ्घ' र २०५२ सालमा 'गाउँ विकास समिति राष्ट्रिय महासङ्घ, नेपाल' गठन भए । राजनीतिक प्रणालीमा आएको परिवर्तनसँगै स्थानीय तहको अधिकार, नाम, भौगोलिक क्षेत्र र प्रतिनिधित्व प्रणालीमा समेत परिवर्तन आएको छ । अहिलेको अवस्थामा पनि स्थानीय सरकारका सङ्घ-महासङ्घको आवश्यकता र औचित्यता उत्तिकै रहेको छ । त्यतिबेला र अहिलेको फरकपना भनेको पहिला स्थानीय सरकारका विषयमा संवैधानिक व्यवस्था र सन्निकटताको सिद्धान्त (Principle of Subsidiarity) का आधारमा स्थानीय निकायलाई अधिकार सम्पन्न बनाउनु थियो भने यतिबेला संविधानद्वारा निर्धारित स्थानीय सरकारका कार्यजिम्मेवारीको सुनिश्चितता, सहअधिकार, साझा अधिकार र मौलिक हकका विषयमा तहगत भूमिका, समन्वय र सहकार्य तथा प्रभावकारी उपयोगका लागि आवश्यक रहेको छ ।

राजनीतिक व्यवस्था, अधिकार, संरचना र तहगत सरकारका नाममा आएको परिवर्तनसँगै सङ्घ-महासङ्घहरूको संरचना र केही नामहरूमा पनि परिवर्तन आवश्यक थियो । सोहीअनुरूप जिल्ला समन्वय समिति महासङ्घ, नेपाल नगरपालिका संघ तथा गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ सङ्घीय मन्त्री परिषद्बाट छुट्टाछुट्टै स्वीकृती प्राप्त गरी क्रियाशील रहेका छन् ।

स्थानीय तहमा अधिकार निक्षेपणका लागि सङ्घ-महासङ्घले निर्वाह गरेको भूमिका

विगतमा सङ्घ-महासङ्घहरूको भूमिका, शक्ति विकेन्द्रीकरण, संवैधानिक व्यवस्था, सङ्घीय इकाई र विधायिकी, कार्यकारी, न्यायिक, प्रशासनिक, स्थानीय स्वायत्त शासन र स्वायत्तताका लागि थियो । यी माग र मान्यताहरूलाई आफ्ना प्रतिनिधि, राजनीतिक दल, बौद्धिक वर्ग, प्रशासक र नागरिक समाजबीच एकीकृत विचार प्रवाह गरी मतैक्यता ल्याउन र सकारात्मक वातावरण सिर्जना गर्न प्रयत्न गर्नु थियो । सबै तह र तप्कामा विकेन्द्रीकरणका बारेमा रहेको फरक-फरक बुझाईलाई समान बुझाईमा परिणत गर्नु थियो । राजनीतिक र प्रशासनिक वृत्तमा समेत विकेन्द्रीकरण भनेको अधिकारको छरौट (Deconcentration) र अधिकारको प्रत्यायोजन (Delegation) मात्रै हो भन्ने आम बुझाई रहेको थियो । असली विकेन्द्रीकरणको स्वरूपका रूपमा रहेको अधिकारको निक्षेपण (Devolution) को त चर्चै थिएन । 'निक्षेपण' शब्दको प्रयोग नै सर्वप्रथम जिल्ला विकास समिति महासङ्घले अघि सारेको थियो ।

सङ्घ-महासङ्घको सङ्घर्ष, दवाव र पक्षपोषणका कारण २०५३ सालमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवाको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय विकेन्द्रीकरण समन्वय समिति गठन भएको थियो । सो समितिमा सङ्घ-महासङ्घका अध्यक्ष तथा राजनीतिक दल नेकपा एमालेबाट स्वयं पङ्क्तिकार, नेपाली काँङ्ग्रेसबाट रामचन्द्र पोखरेलको प्रतिनिधित्व र सहभागिता थियो । त्यसैगरी कार्यसमितिमा विज्ञका रूपमा जिल्ला विकास समिति महासङ्घका तत्कालीन कार्यकारी महासचिव डा. श्यामकृष्ण भूर्तेल, डा. हिक्मत विष्टसमेतको सहभागिता रहेको थियो । यसकारण पनि सो समितिको प्रतिवेदन अग्रगामी, प्रगतिशील र स्थानीय शासनलाई सुदृढ गर्ने किसिमको आएको थियो ।

अधिकार सम्पन्न स्थानीय सरकारका लागि जनमत तयार गर्न सङ्घ-महासङ्घबाट भएका मुख्य प्रकाशनहरूः

१. विकेन्द्रीकरण र सुशासनको पक्षपोषणमा, जिल्ला विकास समिति महासङ्घ, नेपाल, इतिहासदेखि वर्तमानसम्म, प्रकाशक, जिल्ला विकास समिति महासङ्घ, २०६१ ।

२. स्थानीय निकायको पुनर्स्थापना किन आवश्यक छ ? जिल्ला विकास समिति महासङ्घ, २०६१ ।
३. स्थानीय निकायमा पारदर्शिता तथा जवाफदेहिताको अभिवृद्धि, प्रकाशकः जिल्ला विकास समिति महासङ्घ, २०६२ ।
४. इतिहासदेखि वर्तमानसम्म, प्रकाशकः नेपाल नगरपालिका सङ्घ, २०६२ ।
५. स्थानीय स्वायत्त शासनको अवधारणा, प्रकाशकः जिल्ला विकास समिति महासङ्घ, २०६४ ।
६. नेपालको सङ्घीय संरचनामा तहगत सरकारबीच कार्यजिम्मेवारी र अधिकारको निक्षेपण, जिल्ला विकास समिति महासङ्घ, २०६५ ।
७. विश्वमा स्थानीय सरकार, संवैधानिक अभ्यास, प्रकाशकः जिल्ला विकास समिति महासङ्घ, २०६५ ।
८. नेपालमा सङ्घीय राज्यप्रणाली र स्थानीय सरकारको भावी संरचना, प्रकाशकः नेपाल नगरपालिका संघ, २०६७ ।
९. सङ्घीयतामा स्थानीय स्वायत्त सरकारको संवैधानिक व्यवस्था, प्रकाशकः नेपाल नगरपालिका संघ, २०६७ ।
१०. सङ्घीय राज्यमा राजधानी उपत्यका स्वायत्त मेट्रो-सिटी तथा नगर सरकारको संरचना, प्रकाशकः नेपाल नगरपालिका संघ, २०६८ ।
११. सङ्घीयता र स्थानीय स्वायत्त शासन, प्रकाशकः गाउँ विकास समिति राष्ट्रिय महासङ्घ, २०७१ ।
१२. स्थानीय स्वायत्तता, सङ्घीयता र समावेशीकरण, गाउँ विकास समिति राष्ट्रिय महासङ्घ, २०६५

नियमित प्रकाशनहरू:

(क) स्थानीय प्रजातन्त्र : जिल्ला समन्वय समिति महासङ्घ, नेपाल ।
(ख) शहरको आवाज : नेपाल नगरपालिका संघ ।
(ग) गाउँको आवाज : गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ, नेपाल ।

प्रतिवेदन कार्यान्वयनका लागि सङ्घ-महासङ्घबाट निरन्तर भइरहेको वैचारिक र सडक सङ्घर्षका परिणाम स्वरूप २०५५ मा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र २०५६ मा स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली जारी भयो । सो कानूनको प्रावधानअनुसार प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा स्थानीय निकाय सङ्घ-महासङ्घका अध्यक्षहरूसमेत रहेको विकेन्द्रीकरण

कार्यान्वयन तथा अनुगमन समितिको गठन र सङ्घ-महासङ्घका प्रतिनिधित्व रहेको 'वित्तीय आयोग' गठन भएको थियो। 'खानेपानी तथा सरसफाई कोष विकास समिति, गरिबी निवारण कोष, सडक बोर्ड' आदिमा सङ्घ-महासङ्घको प्रतिनिधित्व रहने कानूनमै व्यवस्था गरियो।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ अनुसार स्थानीय तहले आफ्ना 'विषयगत शाखा' स्थापना गरेपछि नेपाल सरकारका जिल्लास्थित विषयगत कार्यालयहरू नरहने व्यवस्था थियो। सो ऐनमा सचिवबाहेक सबै कर्मचारी आफैं नियुक्त गर्ने र स्थानीय सेवा ऐन जारी गरेपश्चात् सचिवसमेत स्थानीय निकाय आफैंले नियुक्त गर्ने प्रावधान रहेको थियो। स्थानीय निकायको अनुरोधमा मात्र नेपाल सरकारले स्थानीय निकायमा काजका लागि कर्मचारी पठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो। उक्त कानूनद्वारा पहिलो पटक घरजग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर, खानी, पेट्रोलियम, वन, जलस्रोत तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी तथा पर्यटन दस्तुरको अंश स्थानीय निकायले प्राप्त गर्ने व्यवस्था भएको थियो। त्यसैगरी सो ऐनले बालुवा, गिट्टी, ढुङ्गा, स्लेट, माटो र दहत्तरबहत्तरको सबै स्रोत जिल्ला विकास समितिले प्राप्त गर्ने र त्यसको ३५-५० प्रतिशतसम्म गाउँ विकास समिति र नगरपालिकालाई उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था गरी स्थानीयस्तरमा राजश्व बाँडफाँटको अभ्याससमेत गरायो।

सङ्घ-महासङ्घको अथक प्रयास र सङ्घर्षको परिणामतः स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ त्यस स्वरूपमा आउन सकेको थियो। यस ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि सङ्घ-महासङ्घहरूको निरन्तरको वकालती तथा सक्रिय सहभागितामा विकेन्द्रीकरण कार्यान्वयन कार्यसमितिबाट पाँच वर्षे विकेन्द्रीकरण कार्यान्वयन कार्ययोजना २०५८ पारित भयो। सो योजनाअनुसार प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि प्रसार तथा पशु सेवा एक वर्षभित्र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने, एक वर्षभित्र केन्द्रीय राजश्व परामर्श समितिमा सङ्घ-महासङ्घलाई सहभागी गराउने, तीन वर्षभित्र स्थानीय निकायका लागि वित्तीय संस्था खडा गर्ने, ऐन नियमका सबै प्रावधान सक्रिय र प्रभावकारी बनाउने र नगर विकास समितिजस्ता नगरपालिकाका समानान्तर संरचना खारेज गर्ने आदि व्यवस्थासहित सो विकेन्द्रीकरण कार्ययोजना पारित भएको थियो।

अनिर्वाचित सत्ताको विरोधमा सङ्घ-महासङ्घले खेलेको भूमिका

वि. सं. २०५९ साल असारमसान्तमा स्थानीय निकायका जनप्रतिनिधिहरूको पाँच वर्षे कार्यकाल समाप्त भयो। स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले गरेको व्यवस्थाअनुसार विशेष परिस्थिति उत्पन्न भएमा नेपाल सरकारले एक वर्ष म्याद थप गर्न सक्ने वा अन्य तवरबाट काम गर्न सक्ने भन्ने व्यवस्था गरेको थियो। केन्द्रमा नेपाली काँङ्ग्रेसको सरकार र स्थानीय तहमा नेकपा एमालेको बाहुल्यता रहेका कारण म्याद थप नगरी स्थानीय निकायलाई जनप्रतिनिधिविहीन बनाइयो। ती निकायमा कहिले कर्मचारीद्वारा, कहिले मनोनितद्वारा त कहिले राजा ज्ञानेन्द्र शाहले गराएको निर्वाचितद्वारा सञ्चालन गरियो। त्यतिबेला पनि सङ्घ-महासङ्घहरू त्यस प्रक्रियाको विरोध र अधिकार सम्पन्न निर्वाचित स्थानीय सरकारको पक्षमा निरन्तर आवाज उठाइ रहे।

राजनीतिक दलहरूको सरकार भएका बखत पहिले म्याद थप त पछि निर्वाचनको नाराका साथ सङ्घ-महासङ्घहरू अनिर्वाचित सत्ताको विरोधमा सङ्घर्षरत रहे। सात राजनीतिक दलले संसद् पुनःस्थापना गर्दा सो मागभित्र स्थानीय निकाय पुनःस्थापनाको माग पनि सँगै थियो। तर दलहरूले संसद् पुनःस्थापना गरे, स्थानीय निकाय पुनःस्थापना गरेनन्। बरु दलहरूकै सरकार हुँदा पनि मनोनयनको प्रयास बारम्बार भयो। त्यसमा सङ्घ-महासङ्घकै सक्रिय र सङ्गठित विरोधका कारण नेपाली काङ्ग्रेस, नेकपा एमालेको सरकार सञ्चालनका बखत स्थानीय तहमा आधारित सत्ता स्थापना हुन सकेन। सङ्घ-महासङ्घहरूले प्रारम्भमा संयुक्त सरोकार समिति तथा पछिल्लो अवस्थामा स्थानीय निकाय सङ्घ-महासङ्घ समन्वय समितिका नाममा संयुक्त अभ्यास गरे। सङ्घ-महासङ्घको विधानमा निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले नै अधिवेशन गराई त्यो नेतृत्वलाई हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्थाका कारण सङ्घ-महासङ्घको निरन्तरता रहिनै रह्यो।

संविधानसभाका पक्षमा र स्थानीय सरकारको स्पष्ट संवैधानिक व्यवस्था गर्नका लागि सङ्घ-महासङ्घले खेलेको भूमिका

सात राजनीतिक दल र तत्कालीन नेकपा माओवादीबीच भएको १२ बुँदे सहमतीपछि संविधान सभाको घोषणा भयो। संविधानसभाबाट संविधान बन्ने निश्चित भएपछि अधिकार सम्पन्न स्थानीय सरकारका लागि सङ्घ-महासङ्घले विगतदेखि उठाउँदै आएका मागहरू

स्थापित गर्नु थियो । राजनीतिक दल, नागरिक समाज र बौद्धिक व्यक्तित्वका बीचमा सैद्धान्तिक विचारको प्रस्तुति, तर्कयुक्त बहस र सङ्गठित आवाजद्वारा प्रस्तुत बिचारलाई फराकिलो बनाउँदै सहमतीमा ल्याउनु थियो । यसका लागि गोष्ठी, भेला, बैठक, बहस, लेख र पुस्तक प्रकाशन तथा मिडियाहरूको परिचालनद्वारा विचार स्थापित हुँदै गयो ।

माथि उल्लेख गरिएका प्रकाशनहरू मूलतः यिनै उद्देश्य पूर्ति गर्नका लागि थियो । संविधानसभाले यो पङ्क्तिकार स्वयंलाई संविधानसभाको समितिमा विकेन्द्रीकरणसम्बन्धी अवधारणापत्र प्रस्तुत गर्ने अवसर प्रदान गरेको थियो । त्यसक्रममा स्थानीय तहका सङ्घ-महासङ्घहरूबाट लोकतान्त्रिक स्थानीय सरकारका विषयमा विश्वका संवैधानिक व्यवस्थाहरूको पुनरावलोकनसहित नेपालमा स्थानीय सरकारको स्पष्ट संवैधानिक व्यवस्थाका विषयमा विचारहरू निर्माण गर्न अथक प्रयास भयो । त्यसले संविधानसभाभित्र स्थानीय सरकारका बारेमा सकारात्मक धारणा बनाउन मद्दत गऱ्यो । यी आदि कार्यले संविधानसभाभित्र स्थानीय तहलाई प्रदेशको मातहत राख्ने कि सङ्घीय इकाईको रूपमा स्थापित गर्ने भन्ने बहसमा सङ्घ-महासङ्घको तर्फबाट प्रखर ढङ्गले उत्रन सकेको कारण स्थानीय सरकारहरू संविधानतः सङ्घीय इकाईका रूपमा स्थापित हुन सके ।

केही राजनीतिक दल र कतिपय स्थापित बुद्धिजीविहरू पछिल्लो अवस्थामा पनि स्थानीय तहलाई प्रदेशको मातहत राख्ने धारणा राख्दै आएका थिए । विश्वका करिब ३० वटा सङ्घीय मुलुकहरूमध्ये नेपाल, रुस, ब्राजिल, स्पेन, दक्षिण अफ्रिका र लिक्टेस्टाइनमा स्थानीय तहहरूलाई संविधानतः नै स्पष्ट रूपमा सङ्घीय इकाईका रूपमा परिभाषित गरेका देशमा पर्दछन् । यसमध्येमा पनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार संविधानको अनुसूचीमा समावेश गरेर विश्व सङ्घीयतामा नेपालले नयाँ आयाम थपेको छ । नेपालका स्थानीय सरकारहरूलाई विधायिकी कार्यकारिणी, न्यायिक र प्रशासनिक अधिकार प्रदान गरेर संविधानले विस्तारित रूपमा सरकारको एकीकृत स्वरूप प्रदान गरेको छ ।

संविधानले स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिहरूलाई पाँच वर्षसम्म महाअभियोग, अविश्वास वा विघटनद्वारा हटाउन नपाउने व्यवस्था गरी स्थिर सरकारको व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय सरकारहरूको सिर्जनशील, पारदर्शी, निष्पक्ष र जवाफदेहीतायुक्त कामले मुलुकमा

राजनीतिक स्थिरताका लागि महत्त्वपूर्ण कारक बन्न सक्ने विश्वास गरिएको छ । वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्तअनुसार कार्यजिम्मेवारीका आधारमा अन्तर्सरकारी वित्त हस्तान्तरणद्वारा स्थानीय तहमा स्रोत उपलब्ध हुनुपर्ने मान्यता रहेको छ।

प्रायः सबै जातजाति, भाषाभाषी, लैङ्गिक र अल्पसङ्ख्यकहरूको निर्वाचनद्वारा विधायिका र कार्यकारिणीमा प्रतिनिधित्व र सहभागिता गराउने नेपालको विशिष्टतामा आधारित संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। कानूनद्वारा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको मौलिक हकको कार्यान्वयनसम्बन्धी भूमिका स्पष्ट गरी सबै तहले जिम्मेवारी पूरा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। राष्ट्रिय सभालाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिहरूले निर्वाचित गर्न पाउने व्यवस्था गरी तीन तहको साझा संस्थाका रूपमा स्थापित गरेको छ । सङ्घीय संसद्को निर्वाचनका लागि स्थानीय सरकार र राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपतिका लागि सङ्घीय संसद् अपरिहार्य बनेको छ । परोक्ष रूपमा स्थानीय सरकारहरू, राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपति निर्वाचनका लागि अपरिहार्य बनेका छन् । अर्थात् स्थानीय सरकारका प्रतिनिधिविना सङ्घीय संसद्, राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिसमेत नबन्ने संवैधानिक व्यवस्थाका कारण विगतमा जस्तो स्थानीय तहमा अनिर्वाचित सत्ता रहन नसक्ने अवस्था बनेको छ।

स्थानीय सरकारका सङ्घ-महासङ्घसम्बन्धी राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरू

नेपालको राजनीतिक र बौद्धिक वृत्तमा समेत सङ्घ-महासङ्घको बारेमा केही प्रश्न उठ्ने गर्छन् । स्थानीय सरकार आफैंमा सरकार हुन् भने सरकारको पनि छाता सङ्गठनका रूपमा सङ्घ-महासङ्घ किन बनाउने भन्ने गर्छन् । यो पूर्वाग्रह, भ्रम वा अज्ञानताबाट आएको भनाइ हो । विश्वभरिका सरकारहरूको साझा सङ्गठन संयुक्त राष्ट्र सङ्घ बन्न सक्छ, युरोपका देशहरूको युरोपियन युनियन बन्न सक्छ, दक्षिण एशियाली राष्ट्रहरूको साझा सङ्गठनका रूपमा सार्क बन्न सक्छ भने स्थानीय सरकारहरूको सङ्घ-महासङ्घ किन बन्न सक्दैन ।

कुनै बेला स्थानीय तहदेखि केन्द्रसम्म निर्वाचित जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाका हैसियतले लोकतन्त्र, सुशासन र शासनमा जनसहभागिताका लागि सङ्घ-महासङ्घहरू सक्रिय रहँदै आए । तर अहिले आएर किन यिनको कानूनी वैधताका बारेमा प्रश्न उठाउन लागिएको

छ । यसको पछिल्लो उदाहरण हो सङ्घीय संसद्को प्रतिनिधिसभाद्वारा स्वीकृत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तर्सम्बन्धसम्बन्धी विधयेक, २०७६ । जसमा अन्तर्सम्बन्ध र समन्वयसम्बन्धी संरचनामा सङ्घ-महासङ्घको प्रतिनिधित्व अस्वीकार गरिएको छ।

नेपालको शासनप्रणाली स्वशासन र साझा शासनमा आधारित छ। संविधानले व्यवस्था गरेको एकल अधिकार स्वशासन हो भने सहअधिकार, साझा अधिकार र मौलिक हकका व्यवस्थाहरू साझा अधिकार हुन् । यी अधिकारको बारेमा सङ्घीय नीति, कानून निर्माण तहगत योजनाको वर्गीकरण र स्रोत बाँडफाँट र परिचालनका लागि तीन तहका बीच सहकार्य र समन्वयको आवश्यकता पर्ने हुन्छ। यस्तो महत्त्वपूर्ण कुरालाई अनिवार्य महत्त्वको विषय ठानी राष्ट्रिय सभाद्वारा अन्तर्सम्बन्ध र समन्वयकारी संरचनामा स्थानीय सरकारका सङ्घ-महासङ्घको भूमिका र प्रतिनिधित्व हुनेगरी विधयेक पारित गरेको थियो। प्रतिनिधिसभाद्वारा त्यसलाई उल्ट्याई स्वतन्त्र रूपमा स्थानीय तहका प्रतिनिधिबाट मनोनित गर्ने प्रावधान राख्नाले तीन तहका सरकारहरू बीचको सहअस्तित्त्व, समन्वय र सहकार्यलाई प्रभावकारी बनाउन नखोजेको प्रस्ट हुन्छ। सिद्धान्ततः मनोनित व्यक्तिले सबैको प्रतिनिधित्व गर्न सक्ने नभई मनोनयनकर्ताको आज्ञापालकको रूपमा भूमिका निभाउने हुन्छ।

दक्षिण अफ्रिका

दक्षिण अफ्रिकामा जम्मा २ सय ७८ स्थानीय सरकारहरू रहेका छन्। संविधानको धारा १६३ बमोजिम नगरपालिकाहरूको महासङ्घ, साउथ अफ्रिकन लोकल गभर्मेन्ट एसोसिएसन (SALGA) क्रियाशील रहेको छ। यसले नगरपालिकाहरूको तर्फबाट उनीहरूको साझा हकहितका विषयमा सवाल उठाउने गर्छ। धारा १५४ अनुसार नगरपालिकासँग सम्बन्धित काम, कर्तव्य, अधिकार र संरचनाका विषयमा सङ्घ वा प्रदेशले कानून तर्जुमा गर्नपूर्व महासङ्घ (SALGA) को प्रतिनिधित्व गराई विधयेकको मस्यौदा तयार गर्नुपर्ने वा सो सम्भव नभएका अवस्थामा सुझावका लागि सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यहाँ संवैधानिक अधिकारका बारेमा विवाद भएमा संवैधानिक अदालतले हेर्ने व्यवस्था छ तापनि सकेसम्म न्यायपालिका जानै नपर्ने बनाउन तीन तहका सरकारका प्रतिनिधि बसेर विवाद निरूपण गर्ने संरचना बनाइएको हो।

त्यहाँ संवैधानिक रूपमा वित्तीय आयोगको बन्दोवस्त छ । संविधानको धारा २२० र २२१ बमोजिम गठन हुने वित्तीय आयोगमा संविधानले निर्धारण गरेबमोजिमको योग्य दुईजना व्यक्ति महासङ्घ (SALGA) ले सिफारिश गरी पठाउने व्यवस्था रहेको छ । उक्त प्रतिनिधिहरूले आयोगको क्षेत्राधिकारमा रहेको नगरपालिकाको कर राजश्व, राजश्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋणसम्बन्धी नीति निर्माण र राष्ट्रिय कानून संशोधन गर्ने प्रक्रियामा स्थानीय सरकारको स्वार्थ रक्षाका लागि काम गर्छन् । राष्ट्रपतिले उक्त आयोगमा सभापति तथा उपसभापति र सङ्घीय कानूनबमोजिम मुख्यमन्त्रीको परामर्शमा तीनजना व्यक्ति र महासङ्घले सिफारिश गरेका दुईजना व्यक्ति नियुक्त गर्छन् (salga.org.za)।

क्यानडा

क्यानडामा नगरपालिकाहरूको तर्फबाट आफ्नो तहको साझा स्वार्थ र हकहितको पक्षपोषण गर्न सङ्घीय तहमा सन् १९०१ देखि क्यानडियन नगरपालिका महासङ्घ (फेडेरेशन अफ क्यानडियन म्युनिसिपालिटिज FCM) क्रियाशील रहेको छ । लगभग २ हजारभन्दा बढी सदस्य रहेको यो महासङ्घले सङ्घीय सरकारअन्तर्गतका विभिन्न नीतिगत र समन्वयकारी निकायमा प्रतिनिधित्व गर्छ । क्यानडाको ठूला तथा साना नगर प्रोभिन्सियल र क्षेत्रीय तहका नगरपालिकासमेत यसका सदस्य रहेका छन् (www.fcm.ca) ।

युगाण्डा

युगाण्डाका स्थानीय सरकारहरूको महासङ्घ (Uganda Local Government Association - ULGA) तथा Urban Authorities Association of Uganda-UAAU) ले नीति निर्माण र स्थानीय स्वायत्त शासन प्रवर्द्धनमा सहयोग गर्दै आएका छन् ।

डेनमार्क

डेनमार्कका नगरपालिकाहरूलाई करका दरहरू तोक्ने अधिकार छ । तर ती तोकेका क्षेत्रबाहेक अन्य करलगायतका क्षेत्रमा केन्द्रीय अर्थ मन्त्रालयसँग नेशनल एशोसिएसन अफ म्युनिसिपालिटी इन डेनमार्कबीच वार्षिक रूपमा सम्झौता गरी स्रोत परिचालन गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

पोल्याण्ड

संविधानको धारा १७२ ले स्थानीय स्वायत्त सरकारका इकाईहरूलाई सङ्गठित भई महासङ्घ गठन गर्ने र नीतिगत क्षेत्रमा समन्वयकारी भूमिका खेल्ने अधिकार सुनिश्चित गरेको छ।

नेदरल्याण्ड

नेदरल्याण्डको स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले स्थानीय सरकारहरूको महासङ्घ 'एसोसिएसन अफ नेदरल्याण्ड म्युनिसिपालिटी (VNG)' गठन गर्न सक्ने र सो VNG ले स्थानीय तहका लागि विधयेक तयार गरी प्रस्तुत गर्ने र नीति निर्माणमा सहभागी हुने अवसर प्रदान गरेको छ। साथै अन्य मुलुकका स्थानीय सरकार सङ्घ-महासङ्घलाई VNG इन्टरनेशनलले सहयोग गर्दै आएको पनि छ।

अष्ट्रेलिया

अष्ट्रेलियामा 'अष्ट्रेलियन एसोसिएसन अफ सिटिज एण्ड टाउन' रहेको छ। त्यहाँ तहगत सरकारको अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थित गर्न परिषद्को व्यवस्था रहेको छ। त्यसको अध्यक्षता प्रधानमन्त्रीले गर्ने, राज्यका मुख्यमन्त्रीहरू र स्थानीय सरकारको अध्यक्ष रहने व्यवस्था गरेको छ।

स्थानीय सरकारहरूको अन्तर्राष्ट्रिय महासङ्घ

युनाइटेड सिटिज एण्ड लोकल गभर्न्मेन्टस् (युसिएलजी)

यो विश्वभरिका नगर, गाउँ, जिल्ला र प्रदेश तहका स्थानीय सरकारहरूको महासङ्घ हो। यसको सङ्गठन महादेशीय आधारमा पनि रहेका छन्। नेपालका सङ्घ-महासङ्घहरू विश्वस्तरको सङ्गठन र एशिया प्यासिफिक रिजनमा आबद्ध रहँदै आएका छन्। यो पङ्क्तिकारलाई जिल्ला विकास समिति महासङ्घको अध्यक्ष हुँदा निर्वाचित जनप्रतिनिधिमूलक संरचनाको हिसाबले युनाइटेड सिटिज एण्ड लोकल गभर्न्मेन्टस् एशिया प्यासिफिक रिजनको दक्षिण एशियाबाट पहिलो उपाध्यक्ष हुने अवसर प्राप्त भएको थियो। त्यतिबेला त्यसका महासचिव 'पिटर उड' नेपालमा स्थानीय सरकारको पुनःस्थापना र लोकतान्त्रिक आन्दोलनको सफलताका लागि पार्टीको नेताहरूलाई भेटी शुभकामना दिनसमेत आउनु भएको थियो।

यो प्यासिफिक रिजनमा चीन, भारत, जापान, इण्डोनेसिया, फिलिपिन्स, मलेसिया, दक्षिण कोरिया, बङ्गलादेश, पाकिस्तान, श्रीलङ्का आदि देशहरूबाट आबद्ध रहेका छन् । विश्वभरका स्थानीय सरकारहरूको महासङ्घ (UCLG) मा जर्मन एशोसिएसन अफ टाउन एण्ड म्युनिसिपालिटिज (DstGB) संयुक्त अधिराज्यको 'लोकल गभर्न्मेन्ट एशोसिएसन (LGA)' रसियाको 'म्युनिसिपालिटिज एशोसिएसन' आदि आबद्ध रहेका छन् ।

नेपालको संविधान र सङ्घीयता कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारका सङ्घ–महासङ्घले खेलेको भूमिका

युसिएलजीमा आबद्ध देशहरूको सूची तथा प्रतिनिधित्वको लागि सिट वितरण :

शाखा	विश्व परिषद्	एक्जुकेटिभ ब्युरो
अफ्रिका	४५	१५
एशिया-प्यासिफिक	६६	२३
युरेशिया	३६	१२
युरोप	७३	२३
मध्यपूर्व र पश्चिमी एशिया	३५	१२
दक्षिण अमेरिका	३९	१३
उत्तर अमेरिका	२४	८
मेट्रोपोलिटन (महानगर)	२१+1VP	७+1VP
फोरम अफ रिजन/ UCLG Regions	1VP	1VP
होस्ट अफ दि वर्ल्ड सेक्रेटेरियटः बार्सिलोना	१	१
कूल	३४२	११६

स्रोतः UCLG – CGLU – 2019-2022

संविधान कार्यान्वयनका लागि स्थानीय तहको पुनःसंरचना, स्थानीय तहको निर्वाचन, संविधानअनुकूल सङ्घीय कानूनको निर्माण, कर्मचारी समायोजन, वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन र स्थानीय तहको विधायिकी प्रयोगका लागि नमुना कानूनको निर्माणमा देहायअनुसार सङ्घ-महासङ्घको भूमिका रह्यो :

१. पुनःसंरचना : नेपाल राज्यको पुनःसंरचनाका विषयमा राजनीतिक दलहरूभित्र दुई भिन्न मत देखा परेका थिए । यसको प्रभाव स्थानीय तहको पुनःसंरचनामा पनि

परेको थियो । प्रदेशको सङ्ख्या धेरै बनाए देशको अर्थतन्त्रले थेग्न सक्दैन भनी विचार राख्ने राजनीतक नेतृत्वबाट स्थानीय तहको सङ्ख्याचाहिँ धेरै नबनाई हुँदैन भनी दुई फरक मापदण्डसहितको विचार व्यक्त हुने गरेको थियो ।

विश्व व्यवस्थाको अध्ययन र अनुभवका आधारमा नेपालका स्थानीय तहको संवैधानिक अधिकार हेर्दा यसको संरचना सानो होइन ठूलो आकारको बनाउनुपर्ने थियो । कार्यको समष्टीकरण (Consolidation of Functions) भएमा संरचनाको पनि समष्टिकरण (Consolidation) हुनुपर्ने र कार्यको व्यष्टिकरण (Fragmentation of Functions) भएमा संरचनाको पनि व्यष्टिकरण (Fragmentation) हुनुपर्ने सिद्धान्तलाई व्यवहारिक रूप दिन बढीमा ५ सय स्थानीय तह बनाउने प्रस्ताव स्थानीय तह पुनःसंरचना आयोगले गरेको थियो । सङ्घ-महासङ्घहरूले पनि आयोगको मान्यताअनुरूप पुनःसंरचना गर्दा ठीक हुने र काठमाडौं उपत्यकालगायत देशका ठूला सघन शहरी क्षेत्र र त्यसको आसपास गाभेर 'मेट्रोसिटी' बनाउन उपयुक्त हुने प्रस्ताव अघि सारेका थिए । तर राजनीतिक दलको अनिच्छाका कारण सो सम्भव भएन । राजनीतिक दलहरूको भावनालाई समेटेर गरेको आयोगको निर्णयमा समेत चित्त नबुझाई मन्त्री परिषद्को निर्णयबाट थप गरी ७ सय ५३ स्थानीय तह बनाइयो ।

२. स्थानीय तहको निर्वाचन : स्थानीय तहको निर्वाचन बिना संविधानको कार्यान्वयन सम्भव थिएन । स्थानीय तहको निर्वाचनका लागि राजनीतिक दलहरू एकमत थिएनन् । सङ्घ र प्रदेशको निर्वाचनपछि मात्र स्थानीय तहको निर्वाचन हुनुपर्छ भन्ने मत दलहरू भित्र थियो । पुनःसंरचना आयोगले समयमै पुनःसंरचना गरी प्रतिवेदन बुझाइ दिएको र सङ्घ-महासङ्घहरूबाट निर्वाचनको वातावरणका लागि तयार गरेको जनमत, त्यसको प्रभाव, दवाव र प्रधानमन्त्री पुष्पकमल दाहालको सरकारको इच्छाशक्तिका कारण स्थानीय तहको निर्वाचन सफलता साथ सम्पन्न भयो ।

३. संविधानअनुकूल कानून निर्माण : स्थानीय तहका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनलगायत संविधानअनुकूल हुनेगरी धेरैवटा ऐन आउनुपर्ने र संशोधन

हुनुपर्ने थियो । यसका बारेमा सङ्घ-महासङ्घबाट अध्ययन गर्ने काम भएको थियो । अध्ययनपछि स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरूबीच छलफल र सङ्घीय सरकारसमक्ष प्रस्तुती, वकालती र वातावरणका लागि भूमिका खेलेका थिए। यसको प्रभावस्वरूप सङ्घबाट धेरैवटा नयाँ कानून ल्याउने र संशोधन गरेको भए पनि सङ्घीयता र संविधानअनुरूप नभई कतिपय कानूनहरू संविधानलाई सङ्कुचन गर्ने गरी आएका छन्। उक्त ऐनहरूले संविधानअनुरूप तहगत सरकारको कार्यजिम्मेवारी प्रस्ट नगरी कतिपय केन्द्रीकृत र अपूर्ण बनाइएका छन्।

४. कर्मचारी समायोजन : संक्रमणकालीन व्यवस्थाअनुसार संविधानको धारा ३०२ अनुसार स्थानीय तहमा आवश्यक सेवा प्रवाहका लागि राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानूनबमोजिम समायोजन गर्न सक्ने व्यवस्थाअनुरूप स्थानीय तहमा समायोजन गर्नुपर्ने थियो । सङ्घीय सरकारबाट कतिपय स्थानीय तहमा कर्मचारी नपठाउने, आवश्यक मात्रामा दरबन्दी निर्धारण नगर्ने, कतिपयमा बिना मापदण्ड आवश्यक कर्मचारी थोपर्ने काम भयो । यस्ता कार्यहरू संविधानबमोजिम गर्न र स्थानीय स्वायत्तताको रक्षाका लागि सङ्घीय सरकारसमक्ष सङ्घ-महासङ्घबाट निरन्तर पहलकदमी रह्यो।

५. वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयन : संविधानबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचनअगावै संविधानबमोजिम वित्तीय सङ्घीयताको कार्यान्वयनका लागि 'राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग' को गठन हुनुपर्ने थियो । संविधानको धारा २५१ (१) (क) बमोजिम सो आयोगले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका बीच राजश्व बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गरेपछि मात्रै अन्तर्सरकारी वित्त हस्तान्तरण ऐन ल्याउनुपर्नेमा आयोगका पदाधिकारीको गठन बिना नै ल्याइएको ऐन संविधानको भावनाअनुरूप देखिँदैन । यस्ता कार्यले संवैधानिक आयोगको स्वायत्तता कमजोर बनाएको छ । स्थानीय तहमा जाने समानीकरण (निशर्त) अनुदान खुम्चिनु, सशर्त अनुदानमा लाइनआइटम नै सङ्घले तोक्नु, समपूरक र विशेष अनुदानमा आयोगलाई भूमिका नै दिइएको छैन । यसलाई सच्याउनका लागि सङ्घ-महासङ्घको पहलकदमी निरन्तर चलेको छ।

६. नमूना कानून र अभिमुखीकरण : स्थानीय सरकारको निर्वाचनपछि संविधानले स्थानीय तहलाई विधायिकी अधिकार प्रदान गरेको छ । लोकतन्त्रमा कानून सर्वोपरि हुन्छ । कानून बिना एक पैसा पनि सङ्कलन गर्न र खर्च गर्नुहुँदैन । सभा (विधायिकी) को विधायिकी र गैरविधायिकी दुईवटा काम हुन्छ। विधायिकी कार्य भनेको चरणबद्ध रूपमा प्रक्रिया अपनाई कानून तर्जुमा गर्नु हो भने गैरविधायिकी कार्य भनेको शून्य समय, विशेष समय, ध्यानाकर्षण तथा सङ्कल्प प्रस्ताव आदिका बारेमा सभाभित्र छलफल गर्ने, निर्णय गर्ने र कार्यपालिकालाई निर्देशन दिने हो । स्थानीय सरकारमा यस प्रकारको जनशक्ति अभाव भएका कारण नमूना कानून तर्जुमा र अभिमुखीकरणका लागि सङ्घ-महासङ्घको भूमिका सक्रिय रह्यो ।

स्थानीय सरकारका सङ्घ-महासङ्घको आगामी कार्यदिशा

१. तहगत सरकारका संवैधानिक अधिकारक्षेत्रबमोजिमको कानुनी व्यवस्थाका लागि वकालती तथा पक्षपोषण : संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीनवटै तहलाई कानून निर्माणको अधिकार प्रदान गरेको छ । यी तीनवटै तहले तर्जुमा गर्ने कानूनमा सङ्घ-महासङ्घले देहायका विषयको प्रतिनिधित्व, वकालती तथा पक्षपोषण गर्नुपर्दछ :

(क) सङ्घीय तहको कानुनी अधिकार क्षेत्रको प्रयोगका बारेमा : सङ्घले सहअधिकार, साझा अधिकार र मौलिक हकसम्बन्धी कानून तर्जुमा गर्दा समन्वयकारी संरचनामार्फत गर्नु आवश्यक हुन्छ र त्यस्तो समन्वयकारी संरचनामा सङ्घ-महासङ्घको तर्फबाट प्रतिनिधित्व र सहभागिता भई संविधान र सन्निकटताको सिद्धान्तअनुकूल बनाउने हुनुपर्छ ।

(ख) प्रदेश तहको कानुनी अधिकार क्षेत्रको प्रयोगका बारेमा : प्रदेश तहमा पनि प्रदेश र स्थानीय सरकारका प्रतिनिधि रहने समन्वयकारी संरचना बनाउनुपर्छ । त्यस्तो संरचनामा सङ्घ-महासङ्घबाट प्रतिनिधित्व भई संविधान र सन्निकटताको सिद्धान्तअनुकूल कानून निर्माण गर्नुपर्दछ ।

(ग) स्थानीय तहको कानुनी अधिकार क्षेत्रको प्रयोगका बारेमा : संविधानबमोजिम स्थानीय तहले तर्जुमा गर्नुपर्ने नीति तथा कानूनको

सम्बन्धमा सङ्घ-महासङ्घले नमूना नीति तथा कानून तर्जुमा गरी आफ्ना सदस्य पालिकाहरूलाई उपलब्ध गराउनुपर्छ । साथै स्थानीय तहलाई कानून तर्जुमाका चरणहरू, आन्तरिक संचरनागत समन्वय, सभाभित्र र समितिमा हुने छलफलका विधि र प्रक्रियाहरू सभाले गर्नुपर्ने विधायिकी कार्यहरू र नागरिकसँगको परामर्श तथा सहभागिता र अन्तर्सरकार विधायिकी सम्बन्धका बारेमा प्रशिक्षित गर्न सङ्घ-महासङ्घको भूमिका हुनुपर्छ ।

२. सहअस्तित्त्व, समन्वय र सहकार्यको कार्यमूलक खाकाको वकालती तथा पक्षपोषणः संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तर्सम्बन्ध सहअस्तित्त्व, समन्वय र सहकार्यमा आधारित हुने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घीय प्रतिनिधिसभाबाट भर्खरै पारित अन्तर्सम्बन्धसम्बन्धी पारित विधेयकले सङ्घ-महासङ्घको कानूनी अस्तित्त्व नै अस्वीकार गरेको अवस्था छ । तथ्य र तर्कद्वारा यसलाई पुनरावलोकन गर्न लगाई सङ्घीय तथा प्रादेशिक समन्वयकारी संरचनामा सङ्घ-महासङ्घको प्रतिनिधित्व र सहभागिता सुनिश्चित गर्ने र तहगत सरकारका कार्यजिम्मेवारीको स्पष्ट वर्गीकरण गर्न भूमिका खेल्नुपर्छ ।

३. स्थानीय सरकारी सेवाको गठन तथा स्वायत्त सञ्चालनको वकालती तथा पक्षपोषणः संविधानतः संक्रमणकालीन व्यवस्थाअनुसार संविधानको धारा ३०२ अनुसार स्थानीय तहका लागि नेपाल सरकारले एकपटकका लागि मात्र संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत सरकारी सेवामा कार्यरत कर्मचारीलाई स्थानीय तहमा पठाउन सक्ने हो । एकपटक समायोजन गरी सकेपछि बारम्बार सो धारा आकर्षित गर्न मिल्दैन । स्थानीय तहले सरकारी सेवाको गठन नियमित गर्ने संविधान प्रदत्त अधिकारको प्रयोग गर्नुपर्ने धारा भनेको २८५ (३) हो । स्थानीय तहले यही धाराका आधारमा संगठनात्मक तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी लोकसेवा आयोगले योग्यता परीक्षण गरी पठाएका व्यक्तिलाई नियुक्त गर्ने प्रणाली स्थापित गर्न सङ्घ-महासङ्घको नेतृत्वदायी भूमिका हुनुपर्छ ।

४. संविधानको भावना र प्रावधानको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि उपयुक्त

सङ्गठन संरचनाको वकालती तथा पक्षपोषण : संविधानले नगर विकासको जिम्मेवारी नगरपालिका, उपमहानगरपालिका र महानगरपालिका र गाउँपालिकालाई दिएको छ । तर अहिले पनि सङ्घ मातहतकै निकायका रूपमा नगर विकास समिति, काठमाडौं उपत्यका विकास प्राधिकरण, खानेपानी व्यवस्थापन बोर्ड, खानेपानी संस्थान, खानेपानी तथा सरसफाई कोष विकास समिति, गरिबी निवारण कोष, वैकल्पिक ऊर्जा प्रवर्द्धन केन्द्र, प्राविधिक तथा व्यवसायिक तालिम परिषद्, शिक्षा समन्वय इकाई (जिल्ला तह) मालपोत तथा नापी कार्यालय, रेञ्जपोष्ट, कृषि, पशु विकास, स्वास्थ्य, पूर्वाधारलगायत जिल्लामा क्रियाशील विषयगत कार्यालयहरू अहिले पनि सङ्घ र प्रदेश मातहत सञ्चालन भएको अवस्था छ ।

संविधानले माध्यमिक तहसम्म (साधारण, संस्कृत, गुरुकूल, मदरसा, गुम्बा, प्राविधिक, व्यवसायिक र सीपमूलक) को अधिकार स्थानीय सरकारमा रहेको छ । तर स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन तर्जुमादेखि नै त्यसलाई नियन्त्रण गर्न खोजियो । पशु स्वास्थ्य, पशु विकास, कृषि प्रसार, कृषि उत्पादन, प्रारम्भिक प्रशोधन, व्यवसायीकरण र आधुनिकीकरणको कार्यजिम्मेवारी स्थानीय सरकारबाहेक अन्यत्रबाट सम्पादन गर्न सम्भव छैन । यसमा स्थानीय तहमा यसप्रकारको संरचना र जनशक्ति व्यवस्थापन नगरी केन्द्रमा फाइल खडा गर्ने ठाउँमा मात्र संरचना र जनशक्ति व्यवस्थापन गरिएका छन् ।

नेपाल सरकारले आफैंले गठन गरेको आयोग, समिति (काशीराज दाहाल, डा. डिल्लीराज खनाल) को प्रतिवेदनसमेत कार्यान्वयन भएको छैन । यो पङ्क्तिकारसमेतले अध्ययन गरी तयार भएको प्रतिवेदनमा आधारित 'सङ्घीय नेपालमा तहगत सरकारबीच अधिकार र कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट' पुस्तिकामा उल्लेख भएअनुरूप बेमेल वा बाझिएका कार्यजिम्मेवारीका क्षेत्रहरू, दोहोरोपना र सम्बोधन हुन बाँकी रहेका क्षेत्रहरू तहगत सरकारको कार्यजिम्मेवारीअनुरूप बनाउन सङ्घ-महासङ्घको भूमिका हुनुपर्छ ।

५. स्थानीय सरकारको वित्तीय अधिकार क्षेत्रको वकालती तथा पक्षपोषण :

वित्तीय सङ्घीयतालेसङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्यजिम्मेवारीका आधारमा जनशक्ति, राजश्व सङ्कलन र वित्तीय खाडल पूरा गर्न अन्तर्सरकारी वित्त हस्तान्तरणद्वारा स्रोत व्यवस्थापन हुनुपर्ने सिद्धान्त अङ्गीकार गरेको हुन्छ। त्यसबाट पनि पूर्ति नभए कानूनबमोजिम ऋण लिन सक्ने संरचना र स्रोतको प्रबन्ध गरेको हुन्छ। तर अहिलेसम्म तीन तहका वित्त कार्यजिम्मेवारी निर्धारणमा नै विवाद छ। तहगत कार्यजिम्मेवारीको निर्धारण बिना राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगद्वारा ती सरकारहरूले प्राप्त गर्ने स्रोत निर्धारण गर्न नै कठिन हुन्छ।

जस्तै कृषि, पशु, पूर्वाधार, शिक्षा, स्वास्थ्य, वनमा स्थानीय सरकारले गर्ने के हो र प्रदेश र सङ्घले गर्ने के के हो छुट्टिनुपर्छ। त्यसका आधारमा कार्यबोझ निर्धारण गरी संरचना, जनशक्ति र स्रोत व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ। अहिले एकात्मक र केन्द्रीकृत व्यवस्थामा जस्तो सबै काम सङ्घले गर्ने र निर्देशात्मक आधारमा स्थानीय सरकारको भूमिका सहयोगी मात्र हुने बनाइएको छ। यस्ता कार्यले जवाफदेहीमा गम्भीर समस्या आउन सक्छ।

जस्तै कोभिड-१९ को कार्यान्वयन हेर्ने हो भने संविधानको अनुसूची ५ को बुँदा १८ ले 'क्वारेन्टाइन' बुँदा १६ ले 'सरुवा रोग नियन्त्रण' सङ्घको एकल अधिकारमा भएकाले यसको मूल जिम्मेवारी सङ्घीय सरकारको छ। 'आधार भूत स्वास्थ्य' स्थानीय सरकारको एकल अधिकारभित्र परेको र जनस्वास्थ्य ऐन २०७५ मा आधारभूत स्वास्थ्यको परिभाषाभित्र 'सर्ने रोग' र 'नसर्ने रोग' परेको छ। सङ्घ र प्रदेशले आफ्ना एकल अधिकारका विषयहरू पनि कानूनद्वारा स्थानीय सरकारलाई निक्षेपण गर्न सक्छन्। अहिले क्वारेन्टाइन, आइसोलेसन सेन्टर, होल्डिङ्ग सेन्टर, राहत, उद्धार, कन्ट्रयाक्ट ट्रेसिङ र कतिपय ठाउँमा पिसिआर र अस्पतालसमेत स्थानीय सरकारले सञ्चालन गरे। यदि यो काम सबै स्थानीय सरकारले नै गर्नुपर्ने हो भने उनीहरूको कार्यबोझ निर्धारण गरी जनशक्ति र अन्तर्सरकारी वित्त हस्तान्तरणमार्फत स्रोत प्राप्त गर्ने सुनिश्चितता प्रदान गर्नुपर्छ। यसका लागि सङ्घ-महासङ्घको सक्रिय भूमिका आवश्यक छ।

६. तहगत सरकारका सहअधिकार र साझा अधिकारको बाँडफाँटमा स्पष्टताका

लागि निरन्तर वकालती तथा पक्षपोषण : संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका लागि एकल, सह र साझा अधिकारको व्यवस्था गरेको छ। अहिले तीन तहको सरकारबीच यिनै विषयमा विवादहरू छन्। यसको समाधान विश्वव्यापी अभ्यास र अनुभवबाट प्रतिपादित सिद्धान्तका आधारमा खोज्नुपर्छ। पहिलो आधार भनेको सन्निकटताको सिद्धान्त (Principle of Subsidiarity) हो। दोस्रो आधार एउटै अधिकार कुनै तहमा एकल र कुनै तहमा साझा रहेको अवस्थामा एकल अधिकार मान्य हुने र साझा अधिकार केवल सहयोगी मात्र हुने (Exclusive Functions Priviledge over concurrent Functions) हो। तेस्रो आधार आयतनको अर्थलाभ (Economies of scales) हो। चौथो आधार भनेको बाह्य प्रभाव (Spill-over Jurisdiction) हो। यी आधार हरूमा संविधानअनुकूल हुने गरी समाधानका लागि सङ्घ-महासङ्घले भूमिका खेल्नुपर्छ।

७. सदस्य स्थानीय सरकारको क्षमता विकासमा नेतृत्वदायी र सहजीकरण : सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल उद्देश्य शासनमा जनताको सहभागिता र समावेशीताको आधारमा सामाजिक न्यायसहित बिना भेदभाव लोकतन्त्रका लाभ प्राप्त गर्नु हो। आ-आफ्नो ठाउँको विशिष्टताको आधारमा सिर्जनात्मक ढङ्गले स्थानीय सरकारले अधिकारको प्रयोग गर्नु हो। अन्य मुलुकका संविधानको जस्तो नेपालको संविधानले स्थानीय सरकारका लागि अनिवार्य र ऐच्छिक काम भनेर छुट्याइएको छैन। संविधानले स्थानीय सरकारका लागि छुट्याएका सबै कार्यजिम्मेवारीका साथै मौलिक हक र अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि-सम्झौता र सङ्घ र प्रदेशले निक्षेपण गरेका कार्यजिम्मेवारीहरूलाई अनिवार्य रूपमा पूरा गर्ने गरी निर्धारण गरेको अवस्था छ। यसैले शासनमा नागरिकको प्रत्यक्ष सहभागिता, नागरिकप्रति जवाफदेहिता र पारदर्शिता रहने गरी स्थानीय तहको क्षमता विकासमा सङ्घ-महासङ्घको भूमिका हुनुपर्छ। यसका लागि सङ्घ-महासङ्घले अनुभव आदानप्रदानका लागि वातावरण सिर्जना गरिदिने, असल अभ्यासहरूको पहिचान, अभिलेखीकरण, विस्तार र अनुकरणका

लागि सहजीकरण गर्ने, स्थानीय विकासको प्रकृत्ति र अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवका आधारमा नेपालका स्थानीय सरकारहरूले पूर्वतयारी गर्नुपर्ने विषयहरूको अध्ययन, अनुसन्धान गरी विकासको मार्गनिर्देश गर्न सहयोग पुऱ्याउने आदि कार्यहरू गर्नुपर्ने हुन्छन् ।

८. अन्तरस्थानीय तह सहकार्य र साझेदारीको प्रवर्द्धनमा सहजीकरण : स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले अन्तरस्थानीय तहका बीच साझेदारी वा संयुक्त व्यवस्थापन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । यस्ता कार्यहरू अन्तरप्रादेशिक र कतिपय मुलुकमा अन्तर्देशीय गर्ने प्रचलन छ । सबै काम एक्लैले गर्न सक्ने हुँदैन । मिलेर गर्दा कम लागतमा ठूला-ठूला काम गर्न सक्ने हुन्छ । सार्वजनिक निजी साझेदारीका लागि निजी क्षेत्रलाई आकर्षिक गर्ने वातावरण निर्माण हुन सक्दछ । अहिले पनि कतिपय स्थानीय तहले यस्तो अभ्यास आरम्भ गरेका छन् । केही प्रतिनिधिमूलक उदाहरणका रूपमा कन्काईमा तीनवटा पालिका मिलेर फोहोर प्रशोधन र व्यवस्थापन, त्यहीं दुईवटा पालिका मिलेर गोदाम घर निर्माण, टिकापुर र दैलेखमा अस्पताल सञ्चालन, बाग्लुङमा होल्डिङ्ग सेन्टर सञ्चालन भएका छन् । मोरङलगायतका कतिपय पालिकाले दमकल व्यवस्थापन गरेका छन् । प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा र तालिम, बजार व्यवस्थापन, चिस्यान केन्द्र, वन व्यवस्थापन, पर्यटकीय पूर्वाधार निर्माण र व्यवस्थापन, नदी नियन्त्रण, सीपमूलक तालिम, उद्यमशीलता प्रवर्द्धन र अध्ययन-अनुसन्धान र विशिष्टीकृत सेवाका कार्यमा अन्तरस्थानीय तह सहकार्य र साझेदारी हुनसक्छ । यस्ता कार्यका लागि उत्प्रेरणा, बौद्धिक र प्राविधिक सहयोगमा सङ्घ-महासङ्घको भूमिका रहनु आवश्यक छ ।

सन्दर्भ-सामग्री :

१. नेपालको संविधान ।
२. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ।
३. संक्रामक रोग ऐन, २०२० ।
४. जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५ ।

५. स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ।

६. स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६ ।

७. विकेन्द्रीकरण ऐन, २०३९ ।

८. विकेन्द्रीकरण कार्यान्वयन कार्ययोजना, २०५८ ।

९. ऋषिराज लुम्साली, हेमराज लामिछाने (२०६१), विकेन्द्रीकरण र सुशासनको पक्षपोषणमा जिल्ला विकास समिति महासङ्घ नेपाल, ललितपुर, कुमारी स्थान ।

१०. इतिहासदेखि वर्तमानसम्म (२०६२), नेपाल नगरपालिका सङ्घ, नयाँबाटो, रिङरोड ।

११. संविधानसभा राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समिति, अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६, सिंहदरवार ।

१२. हेमराज लामिछाने/परशुराम उपाध्याय/नवराज कोइराला (२०६४), राज्य पुनर्संरचनाको बहस, स्थानीय स्वायत्त शासनको अवधारणा, जिल्ला विकास समिति महासङ्घ नेपाल, सानेपारोड ।

१३. डा. भीमार्जुन आचार्य/टीकाराम भट्टराई/परशुराम उपाध्याय (२०६७), सङ्घीयतामा स्थानीय स्वायत्त सरकारको संवैधानिक व्याख्या, नेपाल नगरपालिका संघ, डिल्लीबजार ।

१४. स्थानीय निकायको पुनःस्थापना किन आवश्यक छ ? (२०६७), जिल्ला विकास समिति महासङ्घ नेपाल, कुपण्डोल ।

१५. कृष्णप्रसाद सापकोटा/तुलसीप्रसाद न्यौपाने/हेमराज लामिछाने/परशुराम उपाध्याय/ नवराज कोइराला (२०६५), नेपालको सङ्घीय संरचनामा तहगत सरकारबीच कार्यजिम्मेवारी र अधिकारको निक्षेपण, जिल्ला विकास समिति महासङ्घ नेपाल, सानेपा ।

१६. परशुराम उपाध्याय/चन्द्रकान्त ज्ञवाली (सम्पादन एवं लेखन)/कुमार रेग्मी/टीकाराम भट्टराई/नवराज कोइराला/लेखनाथ भट्टराई (लेखन) (२०६५), विश्वमा स्थानीय सरकार संवैधानिक अभ्यास, जिल्ला विकास समिति महासङ्घ नेपाल, सानेपा रोड ।

१७. कृष्णप्रसाद सापकोटासमेत ३६ जना (लेखन)/सुशील ज्ञवालीसमेत (सम्पादन) (२०६६), नेपालमा सङ्घीय राज्यप्रणाली र स्थानीय सरकारहरूको भावी संरचना, नेपाल नगरपालिका संघ, निकेतन मार्ग, डिल्लीबजार ।

१८. स्थानीय निकायमा पारदर्शिता र जवाफदेहिताको अभिवृद्धि, (२०६२), जिल्ला विकास समिति महासङ्घ नेपाल, कुमारीस्थान, कुपण्डोल।

१९. डोरमणि पौडेल, कलानिधि देवकोटा (सम्पादन), (२०६८), सङ्घीय राज्यमा राजधानी उपत्यका स्वायत्त मेट्रोसिटी तथा नगर सरकारको संरचना, नेपाल नगरपालिका संघ, निकेतन मार्ग, डिल्लीबजार।

२०. कृष्णप्रसाद सापकोटा/डा. मुक्ति रिजाल/डा. श्यामकृष्ण भूर्तेल/परशुराम उपाध्याय/नवराज कोइराला (२०७१), सङ्घीयसङ्घीयता र स्थानीय स्वायत्त शासन, गाउँ विकास समिति राष्ट्रिय महासङ्घ, नेपाल, कमलपोखरी।

२१. कृष्ण खनाल, उदय नेपाली श्रेष्ठ, कृष्ण बेलबासे, परशुराम उपाध्याय, प्रेम शर्मा (२०६५), स्थानीय स्वायत्तता, सङ्घीयता र समावेशीकरण, गाउँ विकास समिति राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल, कमलादी।

२२. बालानन्द पौडेल/कृष्णप्रसाद सापकोटा, सङ्घीयतामा स्थानीय तह, संवैधानिक व्यवस्था र कार्यान्वयन अवस्था, स्वतन्त्र नागरिक सञ्जाल नेपाल, महाराजगञ्ज।

२३. कृष्णप्रसाद सापकोटा/रुद्र सापकोटा/नवराज कोइराला (लेखन)/परशुराम उपाध्याय/अमोल आचार्य (सम्पादन) (२०७६), सङ्घीय नेपालमा तहगत सरकारबीच अधिकार र कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट, द एशिया फाउण्डेसन, काठमाडौं।

२४. जिल्ला समन्वय समिति महासङ्घ, नेपाल, स्थानीय प्रजातन्त्र।

२५. नेपाल नगरपालिका संघ, शहरको आवाज।

२६. गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ, नेपाल, गाउँको आवाज।

२७. UCLG – CGLU – 2019-2022 को प्रतिवेदन।

२८. कन्काई नगरपालिका अध्ययन भ्रमण प्रतिवेदन (२०७६), CALD।

कार्य विस्तृतीकरण कार्यान्वयन र चुनौती

डा. सोमलाल सुवेदी
पूर्व मुख्य सचिव, नेपाल सरकार

१. पृष्ठभूमि

सङ्घीयताका महत्त्वपूर्ण पक्ष कार्य जिम्मेवारी निर्धारण (Expenditure Assignment), राजश्व अधिकार (Intergovernmental Fiscal Transfers) र ऋण व्यवस्था (Borrowing) हुन् । यी चारवटा स्तम्भ एक-अर्कासँग घनिष्ट सम्बन्ध राख्दछन् भने एक-अर्कामा अन्तर्निर्भर पनि हुन्छन् । सङ्घीयता निर्माण गर्दा मूलतः स्वतन्त्र राज्यहरू मिलेर एक सङ्घ निर्माण गरी राष्ट्रिय सरकार बनाइने (Coming together) पद्धति अवलम्बन गरी निर्माण गरिएको पाइन्छ । यसैगरी विकेन्द्रीत उपागम (Decentralized Approach) मा राष्ट्रको शक्ति विभिन्न तहमा बाँडफाँट गर्ने (Holding together) पद्धति पनि अभ्यासमा छ । नेपालको सङ्घीयतामा अधिकारको निक्षेपण गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा सरकारबाट प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको छ, त्यसैले विकेन्द्रीकरणलाई प्रभावकारी बनाउने आयामहरू पनि नेपालको सङ्घीयताका लागि उपयोगी हुने देखिन्छ । हाम्रो सङ्घीयतामा तलबाट माथि अधिकार आएको नभई माथिबाट तल्ला तहमा अधिकार र जिम्मेवारी गएको हो । यसैले सङ्घीय सरकारनै सङ्घीयता कार्यान्वयनको मुख्य खेलाडी हो । माथि अर्थात् केन्द्रबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा अधिकार जाने भएकाले कार्य जिम्मेवारी निर्धारण सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण

हाम्रो सङ्घीयतामा तलबाट माथि अधिकार आएको नभई माथिबाट तल्ला तहमा अधिकार र जिम्मेवारी गएको हो ।

पक्ष हो । यसैका आधारमा राजश्व अधिकार, अन्तर्सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण व्यवस्था निर्धारण हुने भएको हुँदा कार्य जिम्मेवारी निर्धारण (Expenditure Assignment) सबैभन्दा चुनौतीपूर्ण हुन्छ र छ पनि । खासगरी साविकको एकात्मक प्रणालीमा रहेका केन्द्रीय सङ्गठनहरू जनशक्ति र स्रोत साधन सङ्घीयताअनुरूप मिलान गर्ने-गराउने सन्दर्भमा कतिपय चुनौतीको सामना हाम्रो सङ्घीयतालेे गरिरहेको छ ।

कार्य जिम्मेवारी निर्धारण प्रक्रियाको सर्वस्वीकार्य एउटै ढाँचा छैन । (There is no "one size hits all" for the functional assignment process) यो यो देशको अवस्था, जनसङ्ख्या र भौगोलिक अवस्था, नागरिकको चाहना एवं राजनीतिक तथा सामाजिक परिवेशमा भर पर्दछ । सार्वजनिक कार्यको यथार्थपरक र प्रभावकारी व्यवस्थापनबाट सङ्घीय शासन प्रणालीले अपेक्षित नतिजा ल्याउन सक्छ । त्यसैले सरकारका तहहरूबीच कार्य जिम्मेवारी निर्धारण गर्नु महत्त्वपूर्ण प्राविधिक विषय हो । यसैगरी निर्धारित कार्य जिम्मेवारीको कार्यानवयन गरी अपेक्षित नतिजा ल्याउनु अझ बढी महत्त्वपूर्ण र जटिल पक्ष हुन् । कार्य जिम्मेवारी निर्धारण राजनीतिक इच्छा, प्राविधिक सम्भाव्यता र क्षमतामा भर पर्दछ ।

सार्वजनिक कार्यको यथार्थपरक र प्रभावकारी व्यवस्थापनबाट सङ्घीय शासन प्रणालीले अपेक्षित नतिजा ल्याउन सक्छ ।

Ferrazzi and Ruhdowohld ले सरकारका कामहरू (Functions) लाई निम्नानुसार वर्गीकरण गरेका छन्:

(क) एकल, आरक्षित र साझा कार्यहरू (Exclusive reserved and con current functions)

(ख) गर्नुपर्ने र ऐच्छिक कार्य (Obligation versus optional Functions)

(ग) अवशिष्ट अधिकार वा कार्य (Residual functions)

उपर्युक्त प्रकारका अधिकारहरूमा विभाजन गरी तहगत कार्य जिम्मेवारी सुम्पनका लागि कार्य जिम्मेवारी निर्धारण (Functional Assignment) प्रक्रियाको मुख्य

तत्त्व (Core ling) गर्नु पर्दछ । ती मुख्य तत्त्वहरूमा समश्रेणीगत (Horizontal) र उर्ध्वगामी (Vertical) विस्तृतिकरण (सबै बिषय क्षेत्रको) र सरकारका तहगत कार्य जिम्मेवारीहरूको पुनःवितरण (Re allocation and functions), विभिन्न सिद्धान्त र मापदण्डहरू पर्दछन् । यस सन्दर्भमा राज्यका समग्र कार्यहरूलाई स-साना क्रियाकलापमा विस्तृतीकरण गरी सरकारका तहगत आधारमा पुनःबाँडाफाँट गर्नुपर्ने देखिन्छ । कार्य जिम्मेवारी निर्धारण (Functional Assignment) का चरणहरूलाइ (Ferrazzi / Ruhdewohid) निम्नबमोजिम पाँच चरणमा उल्लेख गरेका छन्ः

(क) **कार्य जिम्मेवारीको उद्देश्य र कार्यक्षेत्र परिभाषित गर्ने**

यस अन्तर्गत रोजिएको ढाँचा, कार्यको गहिराई, बुझाई, कार्य बाँडफाँटका सिद्धान्तहरू र आधार, कार्यान्वयन रणनीति, भूमिकाको स्पष्टता र सरोकारवालाको संलग्नताजस्ता बिषयहरू पर्दछन् ।

(ख) **कार्य जिम्मेवारी निर्धारण**

यस अन्तर्गत कामहरू गर्न-गराउन के-कस्तो सङ्गठनात्मक खाका आवश्यक पर्दछ, सार्वजनिक क्षेत्रको समग्र सुधारलाई समेत मनन गरी विश्लेषण गर्नु पर्दछ ।

(ग) **कार्यहरूको नक्शाङ्कन / विस्तृतिकरण**

विभिन्न विषय (Sectors) को कार्यहरूलाई स-साना क्रियाकलापहरू विस्तृतीकरण, समान प्रकृतिको वा उस्तै कामलाई समुहीकरण (Clustering) र सङ्गठनका इकाईको विवेचना गर्नुपर्दछ । यसैगरी नीति, योजना, बजेट र स्रोत, नियमन, सञ्चालन र सम्भार, अनुगमन मूल्याङ्कन र कार्यान्वयन आदिको विश्लेषण आवश्यक हुन्छ ।

(घ) **कार्यहरूको पुनरावलोकन**

कार्य जिम्मेवारी निर्धारण गर्दा सेवाको स्थानीयकरण (Localization) आयतनको अर्थलाभ (Economics of Scale) सेवाको बहिर्गमन, जवाफदेहिता र समानताका विविध पक्षमा ध्यान दिनुपर्दछ ।

(ङ) **जिम्मेवारी निर्धारण, कार्यान्वयन र अनुगमन**

यस चरणमा कार्यान्वयन पक्षलाई विचार गरिन्छ । यसका लागि कानूनी व्यवस्था (Legal Framework) नयाँ व्यवस्थाको सूचना र जानकारी (Dissemination and information on the new arrangement) वित्तीय र बजेट पद्धति र प्रक्रिया समायोजन एवं कसरी कार्यान्वयन गर्ने भन्ने कार्यविधि तथा सहयोगका क्रियाकलाप पर्दछन् ।

२. कार्य जिम्मेवारी निर्धारणका सिद्धान्तहरू

अन्तर्सरकारी पद्धति निर्माणका चुनौती मूलतः दक्षता पारदर्शिता र जवाफदेही निर्वाहका साथै राष्ट्रिय अखण्डता, राजनीतिक स्थिरता र आमनागरिकलाई समतामूलक सेवा प्रवाह, विकास र न्याय दिलाउनु हुन् । कार्य जिम्मेवारी निर्धारण अन्तर्सरकारी पद्धति अर्थात् सङ्घीयता निर्माणको जग हो । यसको एउटै सिद्धान्त र ढाँचा पाइँदैन तापनि सामाजिक सक्षमता, मूल्य, प्रविधि र जनताको रोजाइअनुरूप यो पद्धतिलाई विकसित एवं अद्यावधिक गर्नुपर्ने हुन्छ । कार्य जिम्मेवारी निर्धारणका केही सिद्धान्तहरू क्रमशः उल्लेख गरिएको छ ।

(क) **सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारी प्रावधान**

निश्चित भौगोलिक क्षेत्रभित्र सार्वजनिक सेवाको क्षेत्र (Jurisdiction) तोकेको खण्डमा यसको फाइदा र आन्तरिकीकरण हुन जान्छ । यो सार्वजकि सेवाको विकेन्द्रीत प्रावधानको पक्षपोषण हो । सेवाको प्रभावकारी प्रावधान नभइको कार्य जिम्मेवारीको औचित्य र मान्यता रहँदैन । सेवाको प्रभावकारी प्रावधानको औचित्यतालाई निम्नानुसार पुष्टी गर्न सकिन्छ ।

(अ) स्थानीय सरकारले सेवा प्रावाह गर्ने प्रावधानले स्थानीय आवश्यकता र चाहनालाई आत्मसात गर्दछ भने केन्द्रीय प्रावधानले एकै रूपको सामान्यीकृत व्यवस्था गरेको हुन्छ ।

(आ) जनताको नजिकको निर्णय गर्दा स्थानीय सरोकारलाई सम्बोधन गर्ने र बढी जवाफदेही हुने हुन्छ ।

(इ) सेवा प्रवाहको विभिन्न तहको जिम्मेवारी (Multiple layers of jurisdictions) निश्चित ठाउँमा समाहित गनुपर्ने भएकाले सेवा सुनिश्चित हुनमा सहयोग पुग्छ।

(ई) प्रतिस्पर्धा र खोज प्रबर्द्धनमा टेवा पुग्छ।

(उ) सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सरोकारवालाको सूचनामा पहुँच हुने हुँदा सरकारको (प्रदेश/स्थानीय) कुशलता बृद्धि हुन जान्छ।

(ख) **कुशलताको सिद्धान्त**

यो सिद्धान्त स्रोत साधनको प्रभावकारी विनियोजन र उपयोगको माग गर्दछ। व्यापक फाइदा (Wider Benefit Areas) को जिम्मेवारी सरकारको सानो इकाईलाई दिनु र स-सानो फाइदा (Small Benefit Areas) उच्च तहलाई दिनु सेवाको प्रावधान कमजोर राख्नु हुन जान्छ। त्यसैले जिम्मेवारीका तहगत आवश्यकता स्रोतको सम्भाव्यता र तहगत क्षमता हेरी साधनको प्रभावकारी बाँडफाँट गरिनु पर्दछ। कार्य जिम्मेवारी र साधनको हस्तान्तरण त्यहाँ गरिनुपर्छ जहाँ कुशलतापूर्वक जिम्मेवारी निर्वाह हुनसक्छ। फाइदा एवं उपभोगको आधारमा सेवा शुल्क, दस्तुर कर आदि लगाई सेवाको न्यूनतम लागत उठाउन सक्ने व्यवस्था गरेमा तल्ला तहका सरकारहरू (Sub-National Governments) ले सेवाको प्रभावकारी र दिगो व्यवस्थापन गरी आफ्नो कुशलता बृद्धि गर्न सक्दछन्।

(ग) **सार्वजनिक सेवाको समतामूलक प्रावधान**

मुलुकको जुनसुकै क्षेत्र र तहमा जनताले समान अवसर एवं सेवा पाउनु पर्दछ। यस्तो कार्य केन्द्रको दायित्वमा पारेको खण्डमा सहज हुन्छ। यस्ता कार्यमा सरकारका तहहरूबीच अनावश्यक प्रतिस्पर्धा हुनु हुन्न। प्रभावकारी पुनर्वितरण लक्षित कार्यक्रम र गरिबी न्यूनीकरणलाई उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ।

(घ) **समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व र बृद्धिको संरक्षण**

समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व र उद्देश्यबाट कार्य जिम्मेवारी निर्धारण निर्देशित हुनु पर्दछ। उपराष्ट्रिय सरकारको क्षेत्रमा स्थिरताको नीति राख्न

सकिँदैन र राखेमा प्रभावकारी पनि हुँदैन । आर्थिक बृद्धि, बृहत लगानी तथा रोजगारीका अवसरहरूको सिर्जना गर्ने काम स्वभावैले केन्द्रीय सरकारलाई दिनुपर्ने हुन्छ । राष्ट्रिय सो, आर्थिक स्थायित्व र सन्तुलित विकास प्रान्तीय र स्थानीय तहबाट हुन नसक्ने भएकाले यस्ता कार्यहरू केन्द्र/सङ्घ सरकारले नै गर्ने गरेको पाइन्छ ।

(ङ) **पुनर्वितरणीय न्याय**

यो कार्य सङ्घले गर्नु औचित्यपूर्ण हुन्छ । सामान्यतया स्वीकार्य विषय के हो भने समता, आयको वितरण, समाज कल्याणजस्ता कार्य सङ्घीय सरकारको कार्यक्षेत्रभित्र राखिनु पर्दछ । यस्ता अधिकारहरू सङ्घीय सरकारअन्तर्गत रहेने गरेको पाइन्छ । तल्ला तहका सरकारको क्षेत्राधिकार सीमित हुनुको साथै पुनर्वितरण गर्न नसक्ने भएकाले समानता र सन्तुलित विकासका लागि सङ्घीय सरकारनै जिम्मेवार हुनु पर्दछ ।

(च) **आर्थिक स्थिरता**

सङ्घीय सरकार आर्थिक स्थिरता, नीति र कार्यान्वयनको जिम्मेवार हुन्छ । तल्ला तहबाट मौद्रिक नीति कार्यान्वयन सम्भव हुँदैन तल्लो तहका सरकारका वित्तिय संस्था र नियमन निकायले केन्द्रीय समाधान दिन पनि सक्दैन । अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्क, समन्वय र लाभका क्षेत्र खोज्ने काम पनि सङ्घले नै गर्नुपर्छ ।

(छ) **अर्धसरकारी सेवाको प्रावधान**

स्वास्थ्य, शिक्षा, वीमाजस्ता सेवा राज्य सरकारले उपलब्ध गराउने भए तापनि सङ्घीय सरकारले सबै क्षेत्रमा न्यूनतम मापदण्डबमोजिम सेवा पुऱ्याउने सुनिश्चितता गर्नुपर्दछ । सरकार एक्लैले यी कार्य गर्नुभन्दा अझ साझेदार हरूको सहयोग र समन्वयमा गर्नु श्रेयस्कर हुन्छ । विद्यमान व्यवस्थालाई तहगत जिम्मेवारीमा किटान गर्नुपर्दा पनि यसतर्फ विशेष ध्यान दिई सेवा प्रवाहका वैकल्पिक व्यवस्था गर्नु-गराउनु उचित हुनेछ ।

(ज) कार्य जिम्मेवारी निर्धारणको ढाँचा तथा कार्यविधि छैन

आजको सर्वस्वीकार्य व्यवस्था भोलि परिपर्तित हुनसक्छ र हुनुपर्छ पनि। समय, प्रबिधि, क्षमता, लागतअनुरूप जनताको रोजाई र प्राथमिकता परिवर्तन हुन्छन्। यसैले एकपटक सुम्पेको खर्च जिम्मेवारीले सधैँलाई हुन्छ भन्ने नभई निरन्तर सुधार गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले कार्य जिम्मेवारी निर्धारण सधैँ संक्रमणमा हुन्छ। समयसापेक्ष यसमा सुधार गर्नुपर्दछ। अन्यथा असन्तुष्टी बढ्नुका साथै सेवा प्रवाह प्रणाली चुस्त-दुरुस्त रहँदैन। प्रविधि र पूर्वाधारको विकासले लागत सेवाको प्रकार, गुणस्तर र आवश्यकतामा परिवर्तन आउँछ। केन्द्र सङ्घले तल्ला तहका सरकार र अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा आउने परिवर्तन, समझदारी एवं प्रतिबद्धता अनुकूल कार्य जिम्मेवारी निर्धारण परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ।

३. नेपालको संविधानले गरेको राज्यशक्तिको बाँडफाँट

नेपालको संविधानले मूलत संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको राज्य संरचना तय गरेको छ। यी तीन तहले संविधान तथा कानूनबमोजिमा राज्यशक्तिको प्रयोग गर्दछन्। संविधानको धारा ५७ ले राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरेको छ। जसअनुसार सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल अधिकार तथा साझा अधिकार निर्धारण गरिएको छ भने अवशिष्ट अधिकार सङ्घमा रहेको छ। संविधानको धारा ५७ को व्यवस्थाबमोजिम अनुसूची ५ देखि ९ सम्म तीनै तहका एकल र साझा अधिकार उल्लेख गरिएको छ। जसअनुसार सङ्घको एकल अधिकार सूचीअन्तर्गत ३५ वटा, प्रदेशका लागि २१ र स्थानीय तहका लागि २२ वटा अधिकारहरू राखिएको छ। यसैगरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकारको साझा सूचीअन्तर्गत १५ वटा अधिकार र सङ्घ, प्रदेशका साझा अधिकारको सूचीअन्तर्गत २५ वटा अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ। नेपालको संविधानले वित्तीय सङ्घीयताको पनि प्रभावकारी व्यवस्था गरेको छ। (संविधानको धारा ६०) यस अनुसार नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजश्व सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने छ। यसैगरी नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तिय समानीकरण अनुदान,

सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदन र विशेष अनुदान उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था संविधानले गरेको छ। राजश्व अधिकार भने एकल अधिकारअन्तर्गत समावेश गरिएको छ। अधिकार निक्षेपणमा काम र दाम यी व्यवस्थाबाट भएको छ भने जनशक्ति व्यवस्थापनका लागि संविधानको धारा ३०२ मा छुट्टै व्यवस्था गरिएको छ। उक्त धारले सरकारी सेवाको गठन र सञ्चालन गर्ने र संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई कानूनबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था गरिने प्रावधानबमोजिम हाल कर्मचारी समायोजन गरिएको छ। संविधानको धारा ७६ उपधारा ९ मा बढीमा २५ जना मन्त्री रहेको मन्त्रिपरिषद् रहने प्रावधानले तत्काल कायम रहेका मन्त्रालयको सङ्ख्या घटाउनुपर्ने वाध्यात्मक अवस्था तत्कालीन अवस्थामा रहेको थियो।

संविधानका समष्टि व्यवस्थालाई केन्द्रीकृत राजनीतिक र प्रशासनिक मानसिकतालाई चिरेर संवैधानिक व्यवस्थाको विस्तारित रूपम प्रष्ट पारी संविधानअनुरूप प्रदेश र स्थानीय तहलाई व्यवहारिक रूपमा सक्रिय बनाउन अधिकार, सञ्रठन संरचना, जनशक्ति प्रक्रिया आदिको व्यवस्थापन गर्नका लागि कार्य विस्तृतीकरण अपरिहार्य थियो। सिद्धान्तलाई व्यवहारमा रूपान्तर गर्ने काम बढी जटिल हुन्छ। भनिन्छ Reality is more complex than the theory makes its out to be' विकेन्द्रीकरण एउटा माथिबाट तल अधिकार जाने (Top down) प्रक्रिया भएकाले केन्द्रमा बढी केन्द्रीत हुनुपर्ने (८) अवस्था थियो। यसकारण कार्यविस्तृतिकरणले केन्द्रको अधिकार संबिधान बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहमा निक्षेपण गर्न वकालत गरेको छ।

४) कार्य बिभाजन बिस्तृतिकरण तयारी

दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र सम्वृद्धिको उद्देश्यका साथ संघिय शासकीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संविधान २०७२ असोज ३ गते जारी हुँदा थाती रहेका मुलुकका बाँकी कामहरु द्रुत गतिमा हुने उमङ र अपेक्षा थियो। राजनीतिक संघियतामा

बढी केन्द्रित संविधान निर्माण प्रकृया राजनीतिक संक्रमणको किनारामा बढी केन्द्रित थियो । लामो राजनीतिक संक्रमणले साँचेर राखेका अर्थात बाकि कामहरु (Unfinished agenda) गर्ने गराउने प्राविधिक पक्षमा त्यति तयारी थिएन । राजनीतिक संक्रमणताका प्रशासनिक क्षेत्रले विस्तृत तयारी गर्नुपर्नेमा सून्य प्राय थियो । तहगत संगठन संरचना, जनशक्ति व्यवस्था र क्षमताका पक्षलाई त्यति महत्व दिइएको थिएन । संविधानको धारा ३०२ को समायोजन व्यवस्था संविधान जारी हुनै लाग्दा प्रशासनिक नेतृत्वको आग्रहमा राखिएको हो । जसमा संविधानसभामा छलफलै हुन पाएको थिएन । राजनीतिक संक्रमणमा राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व संङ्घीयता कार्यान्वयन तयारी र राज्य पुनर्संरचना पछिको कार्यान्वयन तयारी र राज्य पुनर्संरचनापछिको कार्यान्वयन तर्फ खासै ध्यान पुऱ्याउन सकेन । अर्थात संविधानसभा र कार्यकारीणीबीच पर्याप्त छलफल भएको अनुभूती गर्न पाइएको थिएन ।

बि.सं २०६८ सालको प्रारम्भमा सम्मानीय प्रधानमन्त्रीज्यूको नेतृत्वमा उच्च स्तरीय पुनः संरचना समिति बनेको थियो । उक्त समितिले प्रारम्भिक काम गरेको भएतापनि निरन्तरता पाउन सकेन । उक्त कार्य प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयको प्राथमिकतामा पर्न सकेन । दाताको सहयोग जुटाउने गरी सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा सारिएको थियो । संविधान जारीहुँदा यसबाट कार्य बिस्तृतिकरणको खासै काम हुन सकेको थिएन । जव संविधान जारी भयो तव संङ्घीय मन्त्रालयहरुले स्वत स्फूर्त रुपमा काम दाम र जनशक्ति व्यवस्थापन गर्न तत्कालीन मुख्य सचिवले संविधान जारी भए लगतै सवै मन्त्रालयमा अनुरोध गरेकोमा खासै उपलब्धी आउन सकेन । संङ्घीयतामा संङ्घीय पद्धति रुपान्तरण र हस्तान्तरण कसरी गर्ने चुनौति थियो । संङ्घीयता कार्यान्वयन योजना बन्न सकेको थिएन । शीर्ष तहवाट समन्वय गरेर कार्य गर्नु गराउनु आवश्यक देखी नेपाल सरकारले वि.सं. २०७२।१२।१६ मा उच्चस्तरीय संङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनः संरचना निर्देशक समिति र समन्वय समिति गठन गऱ्यो । मुख्य सचिवको संयोजकत्वको संङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनरसंरचना कार्यान्वयन समितिले ५ वटा समुहगत कार्यदल बनाई सवै मन्त्रालयको सह सचिव स्तरका प्रतिनिधिहरु परिचालन गर्न प्रशासनिक र प्राविधिक दुवै पक्षको नेतृत्व मुख्य सचिवलेनै गरी कार्यबिस्तृतिकरण प्रतिवेदन तयार गरिएको थियो । उक्त प्रतिवेदलाई नेपाल सरकारले

२०७३।१०।१८ मा स्वीकृत गरी बैधानिकता प्रदान गरेको थियो । कायान्वयन द्रुदता र सहजीकरणको लागि कार्यविस्तृतिकरण र संगठनात्मक विश्लेषण संविधान निर्माण कै चरणमा गरी सो को सार संक्षेप संविधानको अनुसूचीहरु हुनु उत्तम हुन्थ्यो । तर त्यस तर्फ संविधान निर्माणका सिलसिलामा ध्यान पुग्न सकेको देखिएन । त्यसैले यो प्राविधिक कार्य संविधान निर्माणकै परिपूरक हो भन्नुमा अतिशयोक्ति नहोला । फरक यत्ति हो कर्मचारीहरुले तयार गरेको प्रतिवेदनमा राजनीतिक स्वामित्व देखिएन । अर्कोतर्फ संङ्घीय मन्त्रालयहरु र निकायहरुले अधिकार निक्षेपण गर्नुपर्ने भएकोले प्रतिवेदन मन्त्री परिषद्ले स्वीकृत गरिएपछिका प्रशासनिक नेतृत्वले पनी यसलाई काममा सहयोग पुग्ने अवस्थामा मात्रै अनौपचारिक उपयोग गरे भने सक्रियतापूर्वक स्वामित्व ग्रहण गरी थप परिमार्जन तर्फ अपेक्षित ध्यान नगएको अनुभवीहरु अनौपचारिक रुपमा बताउछन् ।

कार्य बिस्तृतिकरण प्रतिवेदन तत्कालीन मुख्य सचिवको दूरदृष्टि एवं नेतृत्वको नेपाली प्रशासकहरुको मौलिक उपज हो । संङ्घीयता कार्यान्वयनमा सहयोग पुऱ्याउने उपयोगी दस्ताबेज हो । यसको तयारीको अन्तर्निहित उद्देश्यलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

क) संविधान निर्माणको अपूरो कामलाई पूरा गरी अनुसुचीको अधिकारलाई सरकारका तहगत जिम्मेवारीमा एकृत गर्ने ।

ख) काम अनुसार वित्तिय श्रोत र जनशक्ति तृत तत् तहमा व्यवस्थापन गर्ने ।

ग) संङ्घीय मन्त्रालयहरुलाई संङ्घीयता कार्यान्वयनमा स्वामित्व र सकृयता बढाउन सहजीकरण गर्ने र नैतिक दवाब सृजना गर्ने ।

घ) सेवा प्रवाहलाई समावेशी, प्रभावकारी र जवाफदेही बनाउन सघाउ पुऱ्याउने ।

ङ) संङ्घीय मन्त्रालयले आफ्नो विषय क्षेत्र संग सम्वन्धित कार्यहरु र सार्वजनिक संस्थान व्यवस्थापनमा सकृयतापूर्वक मन्त्रालयगत कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयन गर्न प्ररित गर्ने ।

च) कार्य जिम्मेवारी निर्धारण सधै संक्रमण रहने हुँदा समय सापेक्ष परिमार्जन गर्दै लैजाने ।

छ) संङ्घीय मन्त्रालय र निकायहरुलाई नीति र योजना तर्जुमा गर्दा संघीयताका मूल्य मान्यता आन्तरिकीकरण गर्न गराउन प्रोत्साहित गर्ने ।

ज) उच्चस्तरिय संङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनः संरचना निर्देशक समितिलाई संघीयता कार्यानवयनमा सघाउ पुऱ्याउन र समिति तथा समन्वय समितिले निरन्तर कार्य सम्पादन गरी संङ्घीयता कार्यान्वयलाई गतिशील, नतिजामूलक र प्रतिफदायी बनाउन सहयोग पुऱ्याउने ।

५) कार्यविस्तृतीकरण कार्यान्वयन र चुनौती

कार्यविस्तृतीकरणमा संविधानका अनुसूचीका एकल, साझा र अवशिष्ठ अधिकार संग सम्वन्धित कार्यलाई विस्तृतकिरण गरिएको छ। यसैगरी संविधानका मौलिक हक राज्यका निर्देशक शिद्धान्त र अन्य धाराहरुमा उल्लिखित कार्यहरु नेपाल सरकारको तत्कालिन कार्य विभाजन नियमावली एवं कतिपय ऐन तथा नियमावलीका कामहरुलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहगत र विषय क्षेत्रगत रुपमा विश्लेषण गरी एकीकरण गरिएको छ। संघले गर्नुपर्ने ८७३, प्रदेशले गर्नुपर्ने ५६७ र स्थानीय तहले गर्नुपर्ने ३५५ कार्यहरु समेटेर उक्त प्रतिवेदन तयार गरिएको थियो। ६ प्रतिवेदन तयार गर्दा पहिचान गरिएका कार्यहरु तहगत रुपमा तत् तहमा हस्तान्तरण गर्ने सोच राखिएको थियो । कार्य जिम्मेवारी हस्तान्तरण गर्दा संघीय मन्त्रालयहरुले खर्च गर्ने गरेको बजेट र परिचालन गरिएको जनशक्ति सम्वन्धित मन्त्रालयले नै विश्लेषण गरी समायोजन गर्ने तयारी गर्ने गराउने अभिष्ट राखिएको थियो । यसको मूल उद्देश्य जहा काम जान्छ त्यहा दाम र जनशक्ति, कानूनी व्यवस्था, प्रकृया मापदण्ड र नियमनकारी प्रावधान तथा समन्वय र सहकार्यको पद्धति विकास गराउनु थियो।

यसको कार्यान्वयलाई कानूनी, योजना, नीति प्राथमिकता र बजेटको आधारमा मूल्यांकन गर्नसके यथार्थपरक स्थिति आउन सक्छ । तर सामान्य दृष्टिबाट अवलोकन गर्दा स्थानीय सरकार संञ्चालन ऐन २०७४ मा कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनमा परेका कार्यहरु अधिकांश समेटिएको देखिन्छ। तर मन्त्रालयगत रुपमा संघीय संरचना, कार्यक्षेत्र, बजेट र जनशक्ति व्यजस्थापनमा संघीय सरकारकै संरचना बोझिलो र संविधान अनरुप जति छरितो हुनु पर्ने हो त्यति भएको छैन। खासै बोझ नघटेको अवस्था विद्यमान छ। यसैगरी

व्यवहारमा रुपान्तरण हुन नसकी संङ्घीय मन्त्रालयहरु राष्ट्रिय योजना आयोग तथा अन्य केन्द्रिय निकायको कार्यशैलीमा परिवर्तन अपेक्षित मात्रामा हुन सकेको देखिदैन त्यस्तै राष्ट्रिय नीतिहरु संङ्घीय ढाँचा अनुरुप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका जिम्मेवारी अनुरुप तहगत कार्यक्षेत्र एवं जिम्मेवारी निर्धारण भै कार्यान्वयनमा आउनुको सट्टा पुरानै नीतिमा संङ्घीय शब्द भाव तय लेप थप गरी सामान्य परिमार्जन केही नीतिमा गरिएको छ भने अधिकांश नीतिहरुको परिमार्जन तथा निर्माण कार्य प्रभावकारी हुन सकेको छैन। कतिपय नीति जस्तै राष्ट्रिय शिक्ष नीति, २०७६ र कतिपय ऐनहरु संविधान बमोजिम बिकेन्द्रीकरण गर्ने साधन भन्दा केन्द्रीकरण उन्मुख माध्यम (Centralization Instrument) बन्न थालेको आलोचना पनी हुने गरेको छ।

समग्रमा कार्यबिस्तृतिकरण अनुरुप संङ्घीयता कार्यानवयनका लागि अपरिहार्य कार्यहरु अधिकार निक्षेपण, संगठन पुनर्संरचना, बजेट समायोजन, राट्रिय ओजना निर्माणमा जति तहगत रुपमा जोड दिईनु पर्थ्यो त्यति दिइएको देखिदैन। आंशिक रुपमा उपयोग गरिएतापनि कार्यान्वयनको अधार मान्ने र पुनराबलोकन गरी पद्धतिसंगत रुपमा यसको उपयोग जति हुनु पर्थ्यो त्यति हुन नसकेको सम्वन्धित पदाधिकारीहरु बताउछन्। अर्कोतर्फ प्रदेशहरुले आफ्ना कार्यहरु बर्गीकरण गरी प्रदेश बिशेषको संभाब्यताका आधारमा प्रदेशले गर्ने स्थानीय सरकार संगको सहकार्य गर्ने कानुनी ब्यवस्था -प्रदेश अधिकारको बिस्तृतिकरण) गर्न सकेको पाईदैन। बित्तिय हस्तान्तरणलाई बाँडफाँडको रुपमा उपयोग गरिएको देखिन्छ। यसैगरी प्रदेश र स्थानीय सरकारको, संघ र प्रदेश सरकारको साझा अधिकारको प्रयोगको एकिकृत ढाँचा आउन सकेको छैन। आंशिक रुपमा वित्तिय श्रोत खासगरी राजश्व बाँडफाँड, अनुदान बितरण भएतापनि वास्तबिक खर्च आवश्यकता न्यूनतम राष्ट्रिय मापदण्ड र विगत देखिको सेवा प्रवाहको न्यूनतम पुर्ति गर्ने गरी तहगत र एकिकृत संहिता तर्जुमा भएको पाईदैन। ब्यबहारमा के अनुभूत हुन्छ भने अधिकार मेरो तहसम्म (Power up to me) को मानसिकता तहगत रुपमा तीनै तहमा राजनीतिक र प्रशासनिक पदाधिकारीहरुमा यत्रतत्र रहेको मनोविज्ञानले कार्यबिस्तृतिकरणको कार्यान्वयन एवं समग्र संङ्घीयता कार्यान्वयनको गति, मति, विधि र पद्धति प्रभावित भएको विज्ञहरुको मत छ। यसैगरी नयाँ काम गर्नु गराउनु भन्दा पुरानो गरिआएको काम छोड्न कठिन भएको राजनीतिक , प्रसासनिक र

सामाजिक एवं ठालु (Elites) को मनोविज्ञानले संङ्घीयता संक्रमीत हुदै गएको छैन भन्न सकिदैन। कार्यबिस्तृतिकरण प्रतिवेदन संङ्घीयता कार्यान्वयन खासगरी सरकारका तहगत जिम्मेवारी संबिधान बमोजिम मिलान गर्न गराउन उपयोगी सन्दर्भ सामग्रीको रुपमा उपयोग गर्न सकिन्छ भन्ने सूचना र जानकारी पनि यथेष्ठ सम्प्रेषण गर्न सकिएन, गर्ने विषय तर्फ ध्यान पुगेन। कार्यविस्तृतिकरण आफैमा पूर्ण दस्ताबेज होईन। यो मार्ग दर्शन र कार्यान्वयन गतिशिलतासंग अद्यावधिक गर्नुपर्ने बिषय हो। संङ्घीयता कार्यान्वयको समन्वयमा यसको सदुपयोग गर्न सकेको भए थप प्रभावकारिता आउने थियो।

कार्य विस्तृतिकरण प्रतिवेदन चुनौतीलाई एकांकी रुपमा लिएर होइन समग्र संङ्घीयताको कार्यान्वयनको कसिमा राखेर पहिचान गर्नुपर्ने हुन्छ। संङ्घीयताको कार्यान्वयन गर्दा कार्य शौली र अधिकारको बुझाइमा परिवर्तन आउनुपर्ने हो। शासकीय शैली र शक्ति संरचना एवं उपयोगमा व्यापक परिवर्तन आउनुपर्ने हो। Galbrith (2003) ले उल्लेख गरेको यो तथ्य मनन गर्ने हो भने हाम्रो Para diagram shift हुन सकेको देखिदैन। उनले भनेका छन् , "A Paradigm diagram shift as the shifting of an organizations entire ,makeup, which requires a dismantling of the current power structure rejection of the parts of the old culture and establishing all new management system." [७]

कार्यविस्तृतिकरणको अन्तरनिहित अपेक्षा संविधान बमोजिम पुरानो संस्कार, संगठन र कार्य प्रकृयामा आमूल परिवर्तन थियो। तर पुरानै संरचनाको सामान्य हेराफेरीमा हामी केन्द्रित हुन्दा एकात्मक प्रणालीको Kathmandu centrism is the problem कायमै देखियो। कार्यबिस्तृतिकरण निर्धारण गर्नका लागि उर्ध्वश्रेणी (vertical) र समश्रेणी (Horizontal) तरिकाले सबै मन्त्रालयको कार्यविस्तृतिकरण पुनरविभाजन तहगत रुपमा नै गर्ने काम संविधान निर्माणकै चरणमा राजनितिक विज्ञ अर्थात संङ्घीयता ल्याउनुपर्ने कारण आधारको व्याख्या गर्ने राजनितिज्ञले गर्नुपर्थ्यो। कार्यविस्तृतिरण लगाएतका संङ्घीयता कार्यान्वयन गर्ने काम संङ्घीय मन्त्रालयले स्वयम् गर्नुपर्दा आफ्नो अधिकार आफैंले कटौती गरी प्रदेश र स्थानीय तहमा पठाउनु परेकोले अपेक्षित मात्रामा तयारी हुन नसक्नु मानविय कमजोरी नै मान्नुपर्छ। प्रचलित शासकीय व्यवहारमा यो एउटा

मनोवैज्ञानिक पीडानै थियो । यसैगरी प्रदेश र स्थानीय तहको राजिनितिक र प्रशासनिक हैसियत संङ्घीय राजनितिक नेतृत्व (विषयगत मन्त्रालयहरुको) र प्रशासनिक नेत्तृवसंग छलफल संवाद, प्रतिवाद र दबाव दिन सक्ने खालको भन्दा प्राप्त अधिकार शिरोधार्य मा लाग्नुपर्ने बाध्यात्मक अवस्थाले कार्यविस्तृतिकरण प्रतिवेदन छायाँमा पऱ्यो । स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४ जस्तै : प्रदेश सरकार संचालन ऐन तर्जुमा गर्नु पऱ्यो भन्ने माग समेत पनि प्रदेश नेतृत्वले गरेको सुन्न पाइएको छैन । संङ्घीयता कार्यान्वयनसंग सम्बन्धित कार्यविस्तृतिकरण विद्यमान चुनौतीलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

क) **संङ्घीयता कार्यान्वयनमा राजनितिक दलको चासो र योजना**

संविधान जारी भएपछि राजनितिक पद लिन निर्वाचनमा जति ध्यान गयो त्यति नै ध्यान सेवा प्रवाह, संस्थागत व्यवस्था, अधिकार निक्षेपण र श्रोत व्यवस्थापनमा गएन । संङ्घीयता कार्यान्वयनमा राजनितिक दलको चासो जिज्ञासा र योजना देखिदैन । राजनितिक दलको चासो वित्तिय श्रोत वितरणमा गएको छ । संविधान जारी गरेपछि झन् सक्रियता हुनुपर्ने थकाई मारेजस्तो प्रतीत हुन्छ । कार्य विस्तृतीकरण स्वीकृत गर्ने गराउन प्रधानमन्त्रीको निरन्तरता नभएका कारणले पनि यसप्रतिको स्वामित्व स्खलित भएको तथ्य नकार्न सकिदैन ।

ख) **संघीयता कार्यान्वयनको स्वामित्व**

संघीयताको प्राविधिक विश्लेषण, कार्यान्वयन पक्ष, खर्च अर्थात कार्य जिम्मेवारी निर्धारणका माथि उल्लेखित सिद्धान्तहरुको आधारमा उपयुक्त जाँची बुझी ल्याइएको नभई राजनीतिक व्यवस्थापन बाट बढि प्रेरित देखिन्छ । शिर्ष तहका राजनीतिक नेताहरु मध्ये को प्रणेता हुन् सोधखोज गर्दा पत्तो पाउन सकिएन । स्वामित्व र कार्यान्वयन प्रतिबद्धता स्पष्ट नदेखिनु राजनीतिक क्षेत्रको ठुलो चुनौती हो ।

ग) **रुपान्तरण**

राज्यको ढाँचा परिवर्तन भयो । शासकीय प्रणाली नयाँ भयो । सरकारका तह र निर्णयकर्ता धेरै भए । एकल निर्णयले देशभर पुग्ने विषय घटे । स्वायत्त शासन र

साझेदारी शासनमा सन्तुलित हुनुपर्ने भयो । श्रोत विन्यास र उपभोगका तरिका फरक हुनुपर्ने भयो । तर समावेशी लोकतन्त्र र संङ्घीयताले खोजेको आचरणमा राज्यका कर्ताहरु अर्थात राज्यशक्ति प्रयोग गर्ने जिम्मेवार पदाधिकारीमा अपेक्षित रुपान्तरण हुन सकेन । एकात्मक प्रणालीकै हर्ताकर्ता तीन तहमा बसेर काम गरेकाले नया सोच संबैधानीक गतिशिलता, मूल्य मान्यता, आचरण र व्यवहार, पारदर्शिता र जवाफदेही आदिमा मनोवैज्ञानिक र व्यवहारीक रुपान्तरण हुन नसकी अधिकार मेरो तहसम्मको मानसिकता छ्याङ्ग हुन सकेन । यसले गर्दा कार्य जिम्मेवारीको पुनरवितरण र प्रयोगमा चुनौती ल्याइदियो । अधिकार निक्षेपण गर्नु भन्दा आफैंले प्रयोग गर्ने चाहाना रहिरह्यो । संङ्घीयता कार्यान्वयनको सक्ली प्रतिवद्धता र व्यवहार अनुकरणीय राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व विकास हुन सकेन ।

घ) विज्ञको कमी र खोजी

कार्यजिम्मेवारी निर्धारणमा कार्यविस्तृतिकरण उपयोगी हुन्छ भन्ने आधारमा संगठन पुनरंरचना र जनशक्ति व्यवस्थापनमा प्रयोग गर्न सकेको भए संघका कतिपय विभागको जनशक्ति प्रदेशमा समायोजन भई प्रदेश र स्थानीय सरकारको सहकार्य र प्रतिफल वृद्धिमा सघाउ पुग्दथ्यो । संङ्घीयता नेपालको मौलिक तरिकाले कार्यान्वयन गर्न विज्ञको उपयोग तथा Knowledge Management मा त्यति ध्यान दिन सकिएन । विज्ञता बढाउन प्रोत्साहित गर्ने र निर्णयमा विज्ञको खोजि गर्ने तर्फ दृष्टि पुगेन । संङ्घीय बिषयगत मन्त्रालयहरु आ-आफ्नो यथास्थितिमा राखेर अधिकार निक्षेपणको कुरा गर्न सफल भए । कार्यविस्तृतिकरणमा संलग्न ४० भन्दा बढी सहसचिवहरु कतिपय अहिले सचिवमा बढुवा भएका छन् । उनीहरुलाई संङ्घीयता कार्यन्वयनको महत्वपूर्ण मन्त्रालयमा पदस्थान गर्ने र ती ४० जनाको विज्ञ समूह र (आवश्यकता र उपलब्धता अनुसार थपेर पनि) बनाइ विज्ञको राय लिने पद्धती बनाउन सकेको भए लाभदायक हुने थियो । विज्ञता खोजी भन्दा आफ्ना मान्छेबाटै काम गराउने लामो समयदेखिको ऐतिहासिक र शासकीय चुनौती हो ।

ङ) **प्रशासनिक स्वायत्तता र नेतृत्व**

कार्य विस्तृतिरण बमोजिम काम, दाम, जनशक्ति र कार्यप्रक्रिया मिलाउने काम समग्र र विषयगत मन्त्रालयको प्रशासनिक नेतृत्वको प्राथमिकता र स्वायत्ततमा पनि भर पर्दछ । तर अधिकारको निक्षेपण गर्ने विवेचना गरी प्रयास गर्ने कर्मचारीलाई राजनैतिक नेतृत्वले राम्रा नमान्ने र त्यस्ता कुरा नसुन्ने प्रवृत्तिले पनि अधिकार पुनरकेन्द्रिकरण गरी संविधानको मर्म विपरित संघीयता संकुचन हुन सक्ने संभावित चुनौतीलाई पनि नजर अन्दाज गर्नु हुदैन । नेतृत्वको महत्वपुर्ण भुमिका हुने हुँदा उपयुक्त नेतृत्वलाई उपयुक्त निकायमा जिम्मेवारी दिनमा पनि प्रशासनिक र राजनितिक समस्याहरु मौजूद छन् ।

च) **संङघीयताका लागि नयाँ बनाईएका संस्थाहरुको न्युन प्रभावकारिता**

संङघीयता कार्यान्वयन अन्तरसरकारी नियन्त्रण र सन्तुलन तथा संबैधानिक इजलासमा कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँड बमोजिमका सवालहरु कम पुग्ने र अपेक्षित प्रभावकारिता अझै आइनसकेको अवस्था छ । यसैगरी अन्तरप्रदेश परिषद् र प्रदेश समन्वय परिषद्मा विज्ञहरुको उपस्थिति प्राय देखिँदैन । पदेन विज्ञहरुकै वोलवाला छ । यी सबै निकायहरुलाई संबैधानिक प्रावधान लोकतन्त्रका शास्वत मूल्यमान्यता अनुसरण र नियुक्ति गर्नेहरु प्रतिको लुप्त जवाफदेही (Hidden Accountability) बाट पद्धतीगत जवाफदेही कसरी बनाउन सकिन्छ यक्ष प्रश्न छन् । त्यसै गरी राष्ट्रिय सभा संङघीयताको रक्षक र प्रदेश एवम् स्थानीय तहको संरक्षक भई अधिकार निक्षेपण र कार्यान्वयनमा सघाउ पुऱ्याउने महत्वपुर्ण भूमिका निर्वाह गर्न उद्धत देखिँदैन । पुरानै कार्यशैलीमा रमाएको अनुभुती हुन्छ ।

छ) **संघीयता कार्यान्वयन र जवाफदेहिता**

संघीयता कार्यान्वयनमा सरकारका तिनै तह अर्थात् ७६१ वटा संघीय इकाइ नै जिम्मेवार छन् । तर अधिकारको विकेन्द्रिकरण र सेवा प्रवाहको नेतृत्व गर्ने व्यवहारिक सुझाव दिने स्वतन्त्र निकाय देखिदैन । संङघीय सरकारका मन्त्रालयहरुमा समय सारिणी सहितको जिम्मेवारी दिएर संघीयता कार्यान्वयन गर्ने गराउने प्रभावकारी व्यवस्था भए गरेको देखिदैन । करिव करिव बढोत्तरी

विकेन्द्रिकरण (Incremental Decentralization) मा जस्तै गरी संङ्घीयता कार्यान्वयन भइरहेको छ। संविधान र कार्यविस्तृतिकरणमा उल्लिखित कार्यहरु तहगत रुपमा पुगेका छन् छैनन् र तदनुरुप सेवा प्रवाह भयो भएन भन्ने जवाफदेहि कुन निकाय को हो र निर्देशन कार्यान्वयन समीक्षा गर्न प्रभावकारी संयन्त्र देखिदैन। यसको व्यवस्थापन चुनौतीपुर्ण देखिएको छ।

ज) गरी आएको काम अर्थात् अधिकार निक्षेपणमा कठिनाई

हाम्रो संङ्घीयता केन्द्रमा रहेको अधिकार तीन तहमा बाँडेर कार्यान्वयन गर्ने विधि र प्रकृयासंग सम्बन्धित छ। मुख्य प्रस्तान विन्दु कुन काम कुन तहले गर्ने भन्ने हो। कामले नै दाम, संगठन, जनशक्ति, कानुन कार्यप्रकृया निर्धारण गर्दछ। मुलभुत रुपमा संङ्घीय सरकार र मन्त्रालयसंग रहेको वा प्रयोग गरिरहेको अधिकार र आफैंले काम लगाएका कर्मचारी प्रदेश र स्थानीय तहमा पठाउने काम रुचीकर नहुनु स्वभाविक नै हो। त्यसमा पनि आफ्नो तजविजि अधिकार कटाउन राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व तत्पर नहुनु र तत्कालको अनुकुलतामुखी कार्य सस्कारनै कार्य विस्तृतिकरण कार्यान्वयनको व्यवहारिक चुनौती हो। यसै गरी प्रदेश र स्थानीय तहका तर्फबाट छलफल प्रभाव, संवाद र दबाब दिने हैसियत संघीय सरकारका निकाय र पदाधिकारीभन्दा कमजोर हुनु अस्वभाविक होइन।

झ) सेवाग्रहीको पक्षमा भन्दा सेवा प्रदायकको सुनुवाई र प्रभाव

संङ्घीयताको अपेक्षा सेवाको समावेशीकरण, समानता, गुणस्तर र प्रभावकारी व्यवस्थापन हो। कार्यविस्तृतिकरणले स्थानीय तहलाई पहिचान गरेका कार्यहरु आधारभुत सेवा संग सम्बन्धित छन्। ती सेवा प्रवाह गर्न विकास, सुशासन र समृद्धीको लागि स्थानीय तह केन्द्रित (Race to Buttom) को सैद्धान्तिक आधारमा काम, दक्ष जनशक्ति र अन्य आवश्यक सहयोग संघ र प्रदेश सरकारले जुटाउनुपर्ने हो। तर संघका सेवा प्रदायक जनशक्ति र संगठनहरु स्थानीय तहमा समायोजन गर्ने निर्णयमा संलग्न पदाधिकारीहरु जनकेन्द्रित जति हुनुपर्थ्यो त्यति हुन नसकी संघमा बस्न चाहने कर्मचारीको सुनुवाइ बढि हुन गई संगठन पनि

केन्द्रमा नै बलियो हुन गयो । जसले गर्दा सिंहदरबारमा काम र ठाउँ कम तल्लो तहमा जनशक्ति कम हुँदा कार्यजिम्मेवारी स्थानीय तहमा जनशक्ति सिंहदरबारमा हुन पुग्यो भन्ने स्थानीय तहको गुनासो सुनिन्छ । अर्कोतर्फ सरकार सिर्जना गर्न जान्दछ खारेज गर्न जान्दैन भनेझैं पुराना संगठन खारेज गरेर आवश्यकता अनुसार नयाँ बनाउन नसकी पुराना धान्ने र नयाँ बनाउने कामहरु भइरहेको छ । यसरी तहगत संगठन र जनशक्ति व्यवस्थापन प्रतिस्पर्धात्मक हुँदै गएमा संगठनात्मक अराजकता (Institutional Anarchy) हुने जोखिम बढ्दै जान्छ । त्यस्तै कामका भन्दा हाम्रा मान्छे खोज्दा संङ्घीयता हाम्रा मान्छेको खाडलमा पर्ने जोखिम देखिन्छ ।

ञ) **प्रदेशको कार्यक्षेत्र र पद्धति**

प्रदेश संरचना नयाँ बनाइयो । कार्यक्षेत्र संविधानले तोके पनि एकल र साझा अधिकार खप्टिएकाले जुन तहले पनि कतिपय काम गर्न सक्ने अवस्था छ । कार्य विस्तृतिकरणले प्रष्ट पारेका कामहरुलाई समेत आधार मानी प्रदेशका कामलाई अरु तहले हस्तक्षेप नगर्ने सुनिश्चितता गर्नुपर्ने हो । प्राप्त कार्य जिम्मेवारी पृथक ढंगले पूरा गर्ने खोजमूलक कार्यशैली अवलम्बन गरी प्रदेशहरुले आफूलाई लोकतन्त्रको प्रयोगशाला (Laboratary of Democracy) बनाउने प्रयत्न गर्ने अवसर थियो र छ पनि । तर प्रदेशको राजनीतिक नेतृत्वले प्रदेशलाई कार्यगत रुपमा आकार ग्रहण गराउन सकेको देखिदैन । स्थानीय तह र संघका कार्यहरुको चर खोजेर कसरी लोकप्रिय बन्न सकिन्छ भन्ने मनोग्रन्थीले ग्रस्थ दखिन्छन् र प्रदेशहरु कार्य पद्धति नयाँ बसाल्दा विज्ञहरुको परामर्श गर्नु भन्दा आफैले राजनीतिक नियुक्ति गरेका आसेपासे संग भर पर्दा प्रदेशको कर्मचारी संरचना निरुत्साहित बनेको प्रदेशका प्रशासनिक नेतृत्वमा बसिसकेका प्रशासकहरु बताउछन् । त्यसैले आफ्नो कार्य क्षेत्र सुनिश्चत गरी नतिजामूलक कार्य गर्नु गराउनु प्रदेशहरुका लागि चुनौतीपूर्ण कार्य हुन गएको छ । यसको मूल कारण केन्द्रीय राजनीतिक संस्कारले पनि प्रदेशलाई खुला हृदयले स्वामित्व ग्रहण गर्न नसक्नु हो ।

(ट) **स्थानीय तहमा अधिकार एकचोटी धेरै जादाँ कठिनाई**

कार्यविस्तृतीकरणको कार्यान्वयनमा कानुनी रुपमा स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४ ले बल पुऱ्याएको देखिन्छ । प्राप्त अधिकारको कार्यान्वयनबाट पालिकावासीलाई प्रतिफल दिनमा राजनीतिक संस्कार, नेतृत्व, क्षमता, संघ र प्रदेशको समन्वय तथा सहयोगको अपर्याप्तता र समायोजन भएका कर्मचारीको ज्ञान सीप अनुभव र स्थानीय आवस्यकताको अनमेल (Skill Mismatch) ले गर्दा एकैचोटी प्राप्त धेरै अधिकार प्रयोग गरी नतिजा सुनिश्चत गर्नमा कठिनाई देखिन्छ । त्यसैले प्राप्त अधिकारको निष्ठा इमान र मितव्ययी ढंगले प्रयोग गर्न गराउन, स्थानीय तहले विशेष ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने टड्कारो आवश्यकता छ ।

(ठ) **क्षमता र सेवा प्रवाह पद्धति**

अधिकारको विकेन्द्रीकरण केन्द्रमा बस्ने निर्णयकर्ताको रुचीको विषय कहिले थिएन । अप्ठ्यारो पर्दा भारी बिसाउने उपायको रुपमा लिइनु अर्कै कुरा हो । संङ्घीयताबाट सेवाको प्रभावकारिता र पद्धति सुदृढिकरण हुन्छ भनिएको थियो । तर सेवा प्रवाह पद्धति सुधार गर्ने आवश्यक पर्ने क्षमता विकासमा ध्यान पुगेन । कुनै एउता विषयगत मनत्रालयको क्षमतालाई सरकारका तहगत रुपमा छुट्ट्याएर कसरी काम गराउने भन्ने विश्लेषण कमै भएको छ । कुन सेवा कहाबाट दिन उचित र किफायती हुन्छ भनी समग्रतामा विश्लेषण गर्ने कार्यबिस्तृतीकरणले सघाउ पुऱ्याउछ भन्ने सोच र जानकारी सम्प्रेषण पनि हुन सकेन । क्षमता विकास, सेवा प्रवाह र कार्यविस्तृतीकरणलाई अन्तरनिर्भर विषय हुन भनी विश्लेषण नहुनु एकातिर छ भने अर्कोतिर अधिकार विभाजनबाट सेवा प्रवाह पद्धति विकसित कसरी गर्ने खोजी हुन नसक्नु संघियता कार्यान्वयनमा अपेक्षित गतिशलता आउन सकेन । त्यसै गरी संङ्घीयताका लागि आवश्यक पर्ने अनुभवको कमीले पनि कार्य जिम्मेवारी निर्धारण सधै चुनौतीको रुपमा रहिरह्यो ।

(ड) **अन्तरसरकारी समन्वय**

नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयमा आधिरित हुने प्रष्ट गरेको छ । संविधान जारी भएपछि तीन तह बीचका शासकीय अन्तरसम्बन्धलाई यी सिद्धान्तवाट व्यवहारमा रुपान्तरण गर्न सकिएन । क्षमता, नेतृत्व, कार्यसम्पादन र नतिजा प्राप्तिमा एकातिर तहगत

विज्ञहरुको संकट छ भने अर्कोतिर राम्रा कामको प्रतिस्पर्धा भन्दा सजिला काममा लोकप्रियता खोज्ने प्रवृति बढदो छ । कार्य क्षमता, राष्ट्रिय नीति र सेवा प्रवाहको प्रभावकरीताका लागि कार्य जिम्मेवारी पहिलो शर्त हो भनी कार्यबिस्तृतीकरण र अन्तरसरकारी सम्बन्धलाई समन्वयात्मक दृष्टिबाट हेर्न नसकिनु एउटा समस्या हो भने कार्यबिस्तृतीकरणलाई परिमाजर्न गरी संङ्घीयता कार्यान्वयनको आधार अथवा प्रस्तान विन्दु मान्नु भन्दा कार्यबिस्तृतीकरणलाई उपेक्षा गर्नु र त्यसको प्रयोग गर्ने गराउने निकायहरुले बेवारिसे बनाउनु अनुकुल वातावरण होईन ।

(ढ) **विज्ञ, नागरिक समाज र ठालु (elite) को सहयोग**

संङ्घीयता कार्यान्वयनमा विज्ञ, नागरिक समाज र टाठाबाठाहरुको त्यती सरोकार देखिदैन बरु आफ्नो अवसरको खोजीमा रुमल्लिएका प्रतीत हुन्छ । संङ्घीयतालाई कसरी प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ र सबल पक्ष के कस्ता छन् र जनसहभागितामा बढी भन्दा बढी शासकीय क्रियाकलाप सञ्चालन गर्दा पद्धति लोकप्रिय हुन्छ भन्ने सोच अपेक्षित मात्रामा विद्यमान देखिदैन । संविधान शासकीय ढाचा फेरिए अनुरुप व्यवहार रुपान्तरण हुन सकेन भन्नुको सट्टा खर्चिलो, बोझिलो र धान्न नसकिने तर्कहरु अघि सार्ने प्रभावशाली व्यक्तिहरुको कमी छैन । त्यसैले कार्य जिम्मेवारी थप प्रष्ट पार्ने र संङ्घीयता कार्यान्वयनमा गतिशीलता ल्याउने कार्यमा सकारात्मक श्रोत, राजनीतिक संस्कार र प्रशासनिक तत्परताको कमी नै देखिन्छ ।

६. सुधारका लागि सुझाव

संङ्घीयता कार्यान्वयन हाम्रो साझा दायित्व हो । राजनीतिक स्थिरतालाई परिपक्व बनाउन यसको सफल कार्यान्वयन अपरिहार्य छ । कार्यान्वयन तौरतरिका, प्रकृया, समन्वय, नियमन र सुधारलाई एकिकृत रुपमा अघि बढाउन पर्छ । यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न कार्यबिस्तृतीकरण र संवैधानिक तहगत जिम्मेवारी सूचीलाई हालसम्मको कार्यान्वयनका आधारमा मूल्याङ्कन गरी कार्य जिम्मेवारीलाई थप प्रष्ट पार्नु आवश्यक छ । काम मात्र सुम्पेर अपेक्षित नतिजा आउदैन । जनशक्ति व्यवस्था, चुस्त दुरुस्त संगठन संरचना मितव्ययी कार्यशैली, वित्तीय श्रोत व्यवस्था अधिकतम जनसहभागिता र क्षमता विकासमा तीनै तहले विशेष ध्यान पुऱ्याउनु पर्छ । कार्यबिस्तृतीकरण प्रयोग

तथा संङ्घीयताको गतिशील नतिजामूलक र जवाफदेही कार्यान्वयनका लागि देहायका सुझावहरु प्रस्तुत गरिएको छ :

(क) संवैधानीक मूल्य र मान्यता बमोजिम संघीयता कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउन सबै राजनीतिक दलको साझा समझदारी तयार गरी कार्यान्वयन गर्ने

(ख) संङ्घीय सरकारले कार्यजिम्मेवारी निर्धारण पुनरावलोकन गरी संघीयता कार्यान्वयन कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने गराउने

(ग) राजनीतिक दलको आचरण व्यवहार संङ्घीयता अनुकूल रुपान्तरण गरी स्वायत्त शासन र साझेदारी शासनलाई सन्तुलित र प्रभावकारी बनाउने

(घ) कार्यविस्तृतीकरण कार्यान्वयन स्थितिको पुनरावलोकन गरी संङ्घीयता पछि बनेका कानुन, नीति योजना र कार्यान्वयन समेतको मूल्याङ्कन गर्ने । यसका निमित्त स्वतन्त्र विज्ञ (प्राज्ञिक व्यवहारिक ज्ञान र अनुभव भएको) को संयोजकत्वमा एक उच्चस्तरीय विषय विज्ञहरुको कार्यदल बनाउने । सो को सिफारिस अनुरुप जिम्मेवारी थप प्रष्ट पार्ने ।

(ङ) अधिकार निक्षेपण अनुसार संघीय मन्त्रालयका काम बजेट जनशक्ति तथा प्रकृया तहगत समायोजन स्थितिको अध्ययन राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगले गर्ने र आफ्नो सिफारिशमा समावेश गर्ने

(च) सेवा प्रवाहको तहगत र विषयगत विद्यमान अवस्था अध्ययन समीक्षा गरी सुधारका उपाय पहिचान गरी कार्यान्वयन गर्ने

(छ) सरकारका तीनै तहको कार्यजिम्मेवारी र परिवर्तित सन्दर्भमा तहगत एकिकृत क्षमता अभिवृद्धि योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने

(ज) संङ्घीयता कार्यान्वयन गर्ने बनाईएका राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग लगायतका संवैधानिक निकायहरुको सक्रियता र प्रभावकारिता बढाउने ।

(झ) अन्तरसरकारी सम्बन्धको प्रभावकारीताको लागि गठन भएका निकायहरुमा दल र नेताका होइन स्वतन्त्र विज्ञहरु संलग्न गराई ती संस्थाहरुलाई थप प्रभावकारी बनाउने ।

(ञ) तीनै तहमा नियन्त्रण सन्तुलनको प्रभावकारी संरचना बनाउने । भैरहेका संरचनाले जिम्मेवारी पूरा गर्ने ।

(ट) जनशक्ति व्यवस्थापन परिचालनमा निस्पक्षता उपयुक्त व्यक्ति उपयुक्त ठाँउमा पदस्थापना, आदेश निर्देश तामेल गर्ने होइन व्यावसायिक क्षमता र निष्ठा भएका राष्ट्रसेवकलाई संघीयता कार्यान्वयन महत्वपूर्ण जिम्मेवारी दिने व्यवस्था गर्ने ।

(ठ) प्रदेशको कार्यजिम्मेवारी अनुरुप सेवा प्रवाह समन्वय, सहकार्य पद्धति विकसित गर्ने । तहगत हस्तक्षेप होईन समन्वय र सहकार्यमा जोड दिने ।

(ड) स्थानीय तहका काम कारवाही मितव्ययी, पारदर्शी बनाउने जनसहभागिता शुद्धिकरण सहित अभिवृद्धि गर्ने गराउने ।

(द) तोकिएका कार्यजिम्मेवारी निर्वाह गर्दा वा प्राप्त अधिकारको प्रयोग गर्दा अधिकतम मितव्ययिता अवलम्बन गरी बढदो संचालन खर्चको चपेटाबाट तीनै तहले कसरी जोगिन सकिन्छ सोची काम गर्ने ।

सन्दर्भ सामग्री

१. Gabriele Ferrazzi and Rainer Ruhdewohld (2017), Emerging Practices of Intergovernmental Functional Assignment, Routeldge, Taylor and Francis Group, ;London and Newyork . p.100

२. " " p.101

३. सोमलाल सुबेदी (२०६५) नेपाल संघीयता र कार्यजिम्मेवारी निर्धारण पृष्ठ १६३-१६६

४. नेपालको संविधान, संविधान, संविधानसभा सचिवालय सिंहदरबार

५. Handbook of Fiscal federalism, edited Ehtishom Ahmad and Giorgie Brosio, 2006, Edward Elgar Publishing Limited UK and USA

६. नेपाल सरकार कार्यविस्तृतीकरण प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय सिंहदरबार, चैत्र २०७३

७. Galbraith J.r (2003) "Strategy and Organizational Planning, The Strategy process, Concepts, Context cases, 4th ED, H.Mintzberg, J. Lampel, J.B. Quinn and S.Ghoshal, eds, practice Hall, upper Saddle River NJ. P. 226

सङ्घीयतामा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिका

प्रा. डा. पिताम्बर शर्मा
पूर्व उपाध्यक्ष, राष्ट्रिय योजना आयोग

नेपालमा सङ्घीयताको औचित्यको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्ष सबैभन्दा तल्लो तहसम्म राजनैतिक, प्रशासनिक र वित्तीय शक्तिको विकेन्द्रीकरण र निक्षेपण हो । यसैले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत र वित्त आयोग नेपालको सङ्घीय संविधानको सबैभन्दा प्रभावकारी संस्थागत संरचनाका रूपमा स्थापित गरिएको हो । एकात्मक राज्य संरचनामा वित्तीय निक्षेपण केन्द्रीय सरकारको तजविज र निगाहमा हुने गर्थ्यो । सङ्घीय व्यवस्थामा त्यस्तो निक्षेपण सङ्घको तजविज नभएर तहगत सरकारको अधिकार मानियो र वस्तुगत आधारमा वित्तीय निक्षेपणको काम एउटा स्वायत्त निकाय – राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत र वित्त आयोग सिफारिशमा हुने व्यवस्था गरियो । यसैले वित्तीय सङ्घीयताको मियो नै राप्राविआ हो । यो जति वस्तुगत र स्वायत्त हुनसक्यो त्यति नै सङ्घीयता संस्थागत हुने हो ।

नेपालमा सङ्घीयताको औचित्यको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्ष सबैभन्दा तल्लो तहसम्म राजनैतिक, प्रशासनिक र वित्तीय शक्तिको विकेन्द्रीकरण र निक्षेपण हो ।

छिमेकी भारतमा जस्तो नेपालको वित्त आयोग अस्थायी प्रकृतिको नभएर स्थायी प्रकृतिको आयोग हो । स्थायी आयोग बनाइनुका राजनैतिक कारण होलान् । तर शङ्काको फाइदा दिने हो भने राप्राविआको कार्यादेशअनुसार काम गर्न निरन्तरको अनुसन्धान र नविन सोचको आवश्यकता पर्ने ठानेर स्थायी आयोगको परिकल्पना गरिएको हुनुपर्छ । आयोगको चारित्रिक विशिष्टता दुई कुरामा देखिनुपर्छ– उच्चस्तरको स्वायत्तता र उच्चस्तरको विज्ञता । प्राज्ञिक अनुसन्धानमा पारङ्गत र खारिएका पदाधिकारी र सहजीकरण गर्ने सचिवालय आयोगका संस्थागत विशेषता हुनुपर्छ ।

अहिलेका सुरुवाती दिनहरूमा नै राप्राविआको स्वायत्ततामा प्रश्न चिह्न उठेका छन् । अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनका व्यवस्थाद्वारा आयोगको अधिकार क्षेत्रमा अतिक्रमण भएको छ । भ्याट, राजश्व, प्राकृतिक स्रोत आदिबाट आउने रोयल्टीको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसँगको बाँडफाँट सो ऐनले नै तोकिदिएको छ । आयोगले आफ्नो स्वायत्तता सावित गर्नुको साटो अर्थ मन्त्रालय मातहतको निकायका रूपमा प्रस्तुत भइरहेको देखिन्छ । आयोगको सिफारिशको पारदर्शिता र कार्यान्वयनबारे धेरै शङ्काहरू उठेका छन् । यसरी आफ्नो संवैधानिक दायित्वबाट आयोग पछि सरेको हो कि भन्ने छाप सबै सरोकारवालाहरूमा देखिन्छ ।

आयोगको अनुसन्धान कर्म र क्षमतामा समेत प्रश्न उठेका छन् । आयोगको ध्यान राजश्व बाँडफाँटका सूत्रमा बढी र सूत्रमा अन्तर्निहित सोच र औचित्यमा कम गएको देखिन्छ । आयोगको मुख्य काम स्थानीय र प्रदेश तहबाट आएका तथ्याङ्क वरपर नै केन्द्रीत रहेको र विश्लेषण र अनुसन्धान एकदमै सीमित रहेको देखिन्छ ।

आयोगको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण काम भनेको समानीकरण अनुदानको दायरा बढाउने र अनुदानका आधारहरूको सूक्ष्म र प्रभावकारी विश्लेषण गर्ने हो । यो दुवै विषयमा आयोगको ध्यान पुगेको देखिँदैन । समानीकरण अनुदान बढ्नुको साटो घटेको देखिन्छ । सशर्त अनुदान भने बढ्दै गएको देखिन्छ । फेरि समानीकरण अनुदानका आधारहरूलाई अनुभव र अनुसन्धानका आधारमा परिमार्जन गर्ने, विस्तृतीकरण गर्ने र प्रभावको सूक्ष्म विश्लेषण गर्ने काम अत्यन्त सीमित रहेको छ । खास गरेर विभिन्न भौगोलिक र क्षेत्रीय परिवेशका स्थानीय तहमा खर्चको आवश्यकता र राजश्व परिचालन क्षमताबारे नै विस्तृत अध्ययनको खाँचो छ । यस्ता अध्ययनबाट आवश्यकता र क्षमता बीचको अन्तर (फिस्कल ग्याप) को वैज्ञानिक लेखाजोखा गर्न सकिन्छ र तिनका आधारमा समानीकरण अनुदानको बाँडफाँटलाई बढी युक्तिसङ्गत बनाउन सकिएला । यतातिर आयोगको यथेष्ट ध्यान जानु आवश्यक छ ।

आयोगको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण काम भनेको समानीकरण अनुदानको दायरा बढाउने र अनुदानका आधारहरूको सूक्ष्म र प्रभावकारी विश्लेषण गर्ने हो ।

टड्कारो रूपमा देखिने अर्को महत्त्वपूर्ण विषय स्थानीय र प्रदेश तहको राजश्व परिचालन र प्रयोगका सम्बन्धमा छ । यसबारे विस्तृत अध्ययन, अनुसन्धानको अभाव देखिन्छ । विभिन्न भौगोलिक र प्राकृतिक स्रोतका परिप्रेक्ष्यमा राजश्व परिचालनका उपाय, माध्यम र प्रयोगबारे तुलनात्मक अध्ययन भएमा तहगत सरकारहरूले एक-अर्काबाट सिक्ने खण्ड बन्छ । अन्य देशका अनुभवबाट पनि सिक्न सक्ने स्थिति बन्छ । खास गरेर वित्तीय निक्षेपणमा सङ्घ र प्रदेश सरकारका कार्यक्रमको पनि आयोगले अध्ययन र निगरानी राख्नु पनि आवश्यक होला । अहिले कतिपय सन्दर्भमा स्थानीय तहका कार्यक्रमहरू सङ्घले आफ्ना कार्यक्रममा राखेको देखिन्छ । यसको नक्कल प्रदेशहरूले पनि गर्दै रहेको आभास मिल्छ । औचित्य स्थापित गर्न नसकिने यस्ता अभ्यास सङ्घीयताको मर्म विपरीत हुन्छन् । राप्राविआले यस्ता कुरामा सम्बन्धित तहको ध्यान आकृष्ट गर्न सक्नुपर्छ । फेरि आयोगको एउटा आशय प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा विकासको व्यवहारिक र प्रभावकारी रणनीतिको विकासमा सघाउ पुऱ्याउनु पनि हो । यतातिर खास काम भएको देखिँदैन ।

आयोगले प्राथमिकताका आधारमा गर्नुपर्ने पहिलो काम वा चुनौती आफ्नो स्वायत्तताको जगेर्नाका साथै संस्थागत सुदृढीकरण हो । यसका निम्ति आयोगको सिफारिश अनुसन्धान र विश्लेषणमा आधारित हुनुपऱ्यो, विशेष, समपूरक र सशर्त अनुदानको तुलनामा समानीकरण अनुदान बढाउँदै लैजानुपऱ्यो । आयोगको सिफारिश पारदर्शी मात्र होइन अर्थ मन्त्रालयसँग यथेष्ट छलफलपछि औचित्य स्थापित गरी सार्वजनिक पनि हुनुपऱ्यो । स्वायत्तताको रक्षा विज्ञताका आधारमा मात्र हुनसक्छ । आयोग अर्थ मन्त्रालयको छायाँबाट मुक्त हुनुपर्छ ।

स्वायत्त संस्थाका रूपमा विकास गर्न आयोगको सचिवालयको दुई-तिहाई जनशक्ति आवश्यक विषय क्षेत्रका विज्ञ र अनुसन्धानकर्मी हुन व्यवस्था गर्नुपर्छ । निजामती कर्मचारीबाट संविधानले परिकल्पना गरेको आयोगको कार्यादेशअनुसार काम हुनसक्दैन । आयोगले विषयविज्ञमध्ये अधिकांश आवधिक करारमा आवश्यकताअनुसार अनुबन्धन गर्ने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

आयोगले आफ्नो कामको मूल्याङ्कन, प्रभावकारिता र निरन्तर परिमार्जन गर्ने परिपाटी आरम्भमै बसाउनु आवश्यक छ ता कि यो आयोगको कार्यशैलीको अभिन्न अङ्ग हुन सकोस् र एउटा नयाँ कार्य संस्कृतिको विकास हुन सकोस् ।

प्राकृतिक स्रोत खास गरेर पदयात्री पर्यटनबाट उठ्न रोयल्टीको बाँडफाँट सम्बन्धमा केही प्रश्न उठाइयो । अहिले नेपालमा ६०-६२ प्रतिशत पदयात्री अन्नपूर्ण जान्छन् र झण्डै २५-३० प्रतिशत सगरमाथा जान्छन् । प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी जुन स्थानीय तहको हो उसले पाउनुपर्ने संविधानको आशय हो । मेरा विचारमा त्यस्तो रोयल्टीको बाँडफाँटमा केही कुरालाई ध्यान दिनुपर्छ । पहिलो, पर्यटकको अनुपात हो अर्थात कूल पर्यटकको कुन प्रतिशत त्यहाँ जान्छन् । र दोस्रो पर्यटकले पार्ने प्रभाव हो– खास गरेर वातावरण र पर्यावरणीय प्रभावको लेखाजोखा । र तेस्रो, ती प्रभाव न्यूनीकरण गर्न कुन हदसम्म स्थानीय तह सक्षम छन् वा अरू तहका सरकारको सहयोगको अपेक्षा गरिन्छ । यी कुरालाई ध्यानमा राखेर बाँडफाँटको सूत्र बनाउनु युक्तिसङ्गत होला । फेरि यी सबै कुरा अनुभवबाट खारिँदै लैजाने कुरा हुन् ।

आयोगमा एक प्रकारले गलत नजीर स्थापित भइसकेको आभास मिल्छ । आयोग अर्थ मन्त्रालयको निकायका रूपमा देखिएको कुरा भनी सकियो । आयोगले आफ्नो स्वतन्त्र हैसियत स्थापित गर्नुपर्छ । दुई वर्ष बढीको समयसम्म आयोगमा अध्यक्षबाहेकका सदस्य नियुक्त भएका छैनन् । यसबाट आयोग निजामती कर्मचारीकै भरमा चल्न सक्छ भन्ने मानसिकताको विकास भइसकेको छ । आयोगका पदाधिकारीको योग्यता राजनैतिक सौदाबाजीको विषय हुन सक्ने हुँदा, विज्ञताको अवमूल्यन भइसकेको छ । तर अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐनको संशोधन हुन सके गलत नजिरबाट उम्कन सकिन्छ ।

वित्त आयोग नेपालको सङ्घीयताको मर्मलाई स्थापित गर्ने र खण्डित हुन नदिने सर्वाधिक महत्त्वको संस्था हो । आयोगको यो महत्त्वलाई आयोगका पदाधिकारी र संविधानको कार्यान्वयनमा संलग्न सबैले आत्मसात गर्नुपर्छ ।

(नेपाल नगरपालिका संघले आयोजना गरेको प्राकृतिक श्रोत बाँडफाँडसम्बन्धी कार्यक्रममा डा. शर्माले गरेको प्रस्तुतिकरणका आधारमा)

सङ्घीयतामा सार्वजनिक प्रशासनको व्यवस्थापन र सुधार

काशीराज दाहाल
संविधानविद्

१. पृष्ठभूमि

नेपाल सङ्घीय प्रणालीको अभ्यासमा छ। सङ्घीय प्रणाली नेपालको निम्ति नयाँ प्रयोग हो। आज विश्वका करिब ३० वटा मुलुकहरूले सङ्घीय प्रणाली अपनाएका छन्। अमेरिका, स्वीटजरल्याण्ड, क्यानाडा र अस्ट्रेलियामा दोस्रो विश्वयुद्धभन्दा पहिलेदेखिनै सङ्घीय प्रणालीको लामो अभ्यास थियो। दोस्रो विश्वयुद्धपछि उपनिवेशबाट स्वतन्त्र भएका मुलुकहरूले विविधतालाई सम्बोधन गर्न, द्वन्द्वलाई दिगो शान्तिमा रूपान्तरण गर्न राज्यव्यवस्थामा जनताको हिस्सेदारी बढाउन सङ्घीय प्रणाली उपयोगी राजनीतिक माध्यम हुन्छ भन्ने मान्यताका आधारमा सङ्घीय प्रणाली रोजेको देखिन्छ। विश्वका सबै मुलुकहरूमा सङ्घीय प्रणाली त्यत्तिकै सफल छन् भन्ने होइन। एकात्मक राज्यप्रणालीभन्दा सङ्घीय प्रणाली जटिल र महँगो व्यवस्था हो। शक्ति सन्तुलन कायम गर्न र एकले अर्काको अस्तित्त्व र स्वायत्ततालाई सम्मान गर्दै सहकार्यको संस्कृति विकास गर्न सकेका मुलुकहरूमा सङ्घीय व्यवस्थाले सफलता हासिल गरेको छ। राजनीतिक एकाइहरूको निर्माण वैज्ञानिक र वस्तुपरक किसिमले नभएको, राजश्व र प्राकृतिक स्रोतहरूको बाँडफाँट न्यायोचित रूपले गर्न नसकेको र तहगत सरकारका बीच सन्तुलन र समन्वय हुन नसकेको अवस्थामा तहगत सरकारहरूका बीच विवाद र कचिल्लहरू उत्पन्न हुन सक्छन्। मूलतः ससङ्घीयता

> **सङ्घीयता राज्यको शक्ति तहगत रूपमा विभाजन गर्ने राजनीतिक सिद्धान्त हो।**

सफल हुन राजनीतिक सङ्घीयता, वित्तीय सङ्घीयता र प्रशासनिक सङ्घीयताको व्यवस्थापन उचित र समन्यायिक किसिमले हुनुपर्दछ ।

सङ्घीयता राज्यको शक्ति तहगत रूपमा विभाजन गर्ने राजनीतिक सिद्धान्त हो । राज्यशक्तिमा हिस्सेदारी (power sharing) र विभाजित शक्तिको प्रयोगमा स्वायत्तता 'सङ्घवाद'को मुख्य अवधारणा हो । संविधानका माध्यमद्वारा राज्यशक्ति तहगत रूपमा बाँडफाँट गर्ने 'संवैधानिक सम्झौता' सङ्घीयता हो । सङ्घीयताको सिद्धान्तले क्षेत्रीय तहमा 'स्व-शासन' (self-rule) र राष्ट्रिय तहमा 'साझेदारी शासन' (shared rule) को कुरालाई सुनिश्चित गर्दछ । केन्द्रको एकाधिकारलाई नियन्त्रण गरी भौगोलिक सन्तुलन कायम गर्न, भौतिक पूर्वाधार निर्माण र विकासलाई क्षेत्रगत रूपमा सन्तुलन गर्न र विविधता भएको समाजमा सबैको पहिचान, प्रतिनिधित्व र पहुँचद्वारा राज्य व्यवस्थामा अपनत्व सृजना गर्ने उद्देश्यले सङ्घीयता अपनाएको देखिन्छ । सङ्घीयतामा राज्यशक्ति तहगत रूपमा विभाजन हुने भएपनि सङ्घीय संरचनाको निर्माणको प्रक्रिया भने सबै मुलुकमा एकै किसिमले भएको देखिन्न । अमेरिका, स्वीटजरल्याण्डजस्ता मुलुकहरूले स्वतन्त्र राजनीतिक एकाईहरूलाई जोड्ने उद्देश्यले सङ्घीय प्रणाली निर्माण गरेको हुन् । पूर्व सोभियत सङ्घले पनि यसैगरी सङ्घ निर्माण गरेको थियो । युरोपियन युनियन यस्तै उदाहरण हो । दक्षिण अफ्रिका, जर्मनी, ब्राजिल, नेपालजस्ता मुलुकहरूले एउटा राजनीतिक इकाईबाट विभिन्न स्वतन्त्र राजनीतिक इकाइमा अधिकार विभाजन गरी सङ्घीय प्रणाली निर्माण गरेको अवस्था हो । एउटै स्वतन्त्र राज्यद्वारा विभिन्न राजनीतिक इकाईहरू गठन गर्ने र त्यस्ता इकाईहरूमा राज्यशक्तिको विभाजन गरी राजनीतिक, विधायिकी, कार्यकारीणी, न्यायिक, प्रशासनिक, आर्थिक अधिकारजस्ता विभिन्न अधिकारहरू हस्तान्तरण गर्ने गरी बनाएको सङ्घीय स्वरूपलाई 'नयाँ सङ्घीयता' (New Federalism) भन्ने गरिन्छ । बेल्जियममा गतिशील सङ्घीयताको अभ्यास छ । केन्द्र बढी शक्तिशाली हुनेगरी अधिकार विभाजन गरिएको व्यवस्थालाई 'स्वरूपमा सङ्घात्मक' र अभ्यासमा 'अर्ध-संघात्मक' भनी टिप्पणी गर्ने गरिन्छ । बेल्जियममा सबै सङ्घीय इकाइहरू स्वायत्त छन् ।

सबै सङ्घीय मुलुकमा सबै प्रकारका राज्यशक्तिहरू तहगत रूपमा एकैनासले विभाजन गरेको हुन्छ भन्ने पनि होइन । यस्तै एकात्मक राज्यव्यवस्थामा पनि सबै राज्यशक्ति विकेन्द्रित नभई केन्द्रित नै हुन्छ भन्ने पनि होइन । वित्तीय विकेन्द्रीकरणको दृष्टिले सङ्घीय मुलुक भारत र अष्ट्रेलियामा भन्दा एकात्मक मुलुक चीन, डेनमार्क, नर्वे, स्वीटजरल्याण्डमा बढी वित्तीय विकेन्द्रीकरण छ । भारत सङ्घात्मक भएपनि अभ्यास केन्द्रिकृत गर्दछ । चीन एकात्मक भएपनि क्षेत्रीय स्वायत्तताअन्तर्गत कतिपय कुरा स्व-शासनको सिद्धान्तअनुरूप प्रयोग गर्दछ । श्रीलङ्का एकात्मक राज्य भएपनि संविधानको १३औँ संशोधनले 'क्षेत्रीय परिषद्को' संरचनालाई स्वीकार गरी संविधान र कानूनको अधिनमा राजनीतिक, आर्थिक र प्रशासनिक अधिकार निक्षेपण गरेको छ। यस्तै जापान, फ्रान्सलगायतका कतिपय एकात्मक स्वरूपको राज्यव्यवस्था अपनाएका मुलुकहरूले स्थानीय सरकारको विशेष व्यवस्था गरी अधिकारहरू प्रत्यायोजन गरेको देखिन्छ ।

राजनीतिक कार्यकारीणी (सरकार) नभएपनि मुलुकमा केही समय राज्य सञ्चालन हुन सक्दछ तर कर्मचारी प्रशासन भएन भने राज्यबाट जनताले पाउने सेवा सुविधाहरू अवरोध हुन पुग्दछ ।

यसैगरी मालदिभ्स, भुटानलगायतका विभिन्न मुलुकहरूले स्थानीय प्रशासन र अधिकार विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तलाई संवैधानिक संरक्षण प्रदान गरेका छन् ।

राजनीति शक्ति हो । शक्तिको प्रयोग राज्यव्यवस्थामा के कुन किसिमले गर्ने भन्ने सम्बन्धमा विभिन्न राजनीतिक विचारधारा, सिद्धान्त र मान्यताअनुरूप राज्यको संरचनागत ढाँचा, शासकीय स्वरूप र राज्यशक्तिको बाँडफाँट र प्रयोगको प्रक्रियालाई संविधानमार्फत सङ्गठित आकारमा संरचित (structured) गरिन्छ । संविधान विविधतालाई जोड्ने र राज्य र जनताको सम्बन्धलाई स्थापित गर्ने राज्य सञ्चालनको मूल कानून (grundnorm) हो । आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधानवादको सिद्धान्तले जनताको सर्वोच्चता र जनता नियन्त्रित शासनव्यवस्था नै सर्वोत्कृष्ट राजनीतिक प्रणाली मानेको छ । संविधानवादको सिद्धान्तले शासितको सहमतिमा शासकले शासन सञ्चालन गरी सुशासन पाउने

नागरिकको नैसर्गिक अधिकारलाई सम्मान गर्दै लोकतन्त्रको लाभहरू जनतामा पुर्याउन निर्देश गर्दछ । यही मान्यताको पृष्ठभूमिमा राज्यहरूले समाजको संरचना र मुलुकको आवश्यकतालाई बोध गर्दै राज्यको ढाँचागत संरचना र शासकीय स्वरूपको निर्धारणद्वारा नागरिकको अधिकारको संरक्षण र प्रचलन गराउन एवं राष्ट्रिय स्वार्थ संरक्षण गर्ने उद्देश्यअनुरूप संविधान निर्माण गरी लागू गरेका हुन्छन् । संविधान जीवन्त हुन राज्यव्यवस्थाले लोकतन्त्रको प्रतिफल आमनागरिकमा वितरण गर्न सक्षम भई जनताको संविधानप्रतिको स्वीकार्यतामा अभिवृद्धि गर्न गराउन सोहीअनुरूपको राजनीतिक संस्कार, लोकतान्त्रिक व्यवहार र संवैधानिक संस्कृतिको निर्माण आवश्यक हुन्छ । त्यसैमा संविधानको सफलता निर्भर गर्दछ ।

राज्यशक्तिको प्रयोग राज्य संयन्त्रले के कुन हदसम्म गर्ने र त्यस्तो शक्ति प्रयोग गर्दा के कुन प्रक्रियाबाट गर्ने भन्ने सम्बन्धमा संविधानले नै विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक शक्ति प्रयोग गर्ने अङ्गको गठन, अधिकारक्षेत्र, निर्णय गर्ने प्रक्रिया र कार्यान्वयनको व्यवस्थाका सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गरी कुनै पनि अङ्ग वा पदाधिकारीलाई असीमित अधिकार प्रयोग गर्न नदिने गरी स्वेच्छाचारिता नियन्त्रण गर्न 'सीमित सरकार' को अवधारणालाई लोकतान्त्रिक संविधानले आत्मसात गरेको हुन्छ । राजनीतिलाई राज्यप्रणालीमा विधायिकाले कानून निर्माणका माध्यमद्वारा, कार्यपालिकाले नीति निर्माण र कानूनको कार्यान्वयनद्वारा र न्यायपालिकाले कानूनको व्याख्याद्वारा लागू गर्दछन् । यसरी राज्यका अङ्ग र संयन्त्रहरूले गरेको निर्णयहरूलाई कार्यान्वयन गर्न-गराउन सार्वजनिक प्रशासनमा कर्मचारीतन्त्रको आवश्यकता हुन्छ । कर्मचारीतन्त्रलाई राज्यको स्थायी सरकार भन्ने गरिन्छ । कर्मचारी प्रशासनको अभावमा राज्यका राजनीतिक इकाईहरूबाट हुने निर्णयहरू कार्यान्वयन हुन सक्दैनन् । यसैले आजको लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा निष्पक्ष, तटस्थ, व्यावसायिक मूल्य मान्यतामा आधारित भई कार्य गर्ने सक्षम सार्वजनिक प्रशासनको आवश्यकता र महत्त्वलाई आत्मसात् गरिएको छ । राजनीतिक कार्यकारीणी (सरकार) नभएपनि मुलुकमा केही समय राज्य सञ्चालन हुन सक्दछ तर कर्मचारी प्रशासन भएन भने राज्यबाट जनताले पाउने सेवा सुविधाहरू अवरोध हुन पुग्दछ । यसकारण पनि राज्य व्यवस्थामा राजनीतिक सरकारका साथै सार्वजनिक प्रशासनको आवश्यकता पर्दछ ।

राज्यको ढाँचा एकात्मक, सङ्घात्मक, वा अर्ध-सङ्घात्मक जुनसुकै किसिमको भए पनि नीति, नियम र कानून कार्यान्वयन गर्न-गराउन र लोकतन्त्रका लाभहरू जनतामा पुऱ्याउने माध्यमको काम गर्न सार्वजनिक प्रशासनको अपरिहार्यता जुनसुकै किसिमको राज्यव्यवस्थामा पनि त्यत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। राजनीतिले कर्मचारी प्रशासनलाई सही ढङ्गले सञ्चालन गर्नुपर्दछ। सार्वजनिक प्रशासन संविधान र कानूनअन्तर्गत राजनीतिक नेतृत्वको नियन्त्रणमा व्यवसायिक मूल्य मान्यतामा आधारित भई सेवा प्रवाह र नीति नियम कानूनलाई कार्यान्वयन गर्न बढी क्रियाशील हुनुपर्दछ।

२. सङ्घीय प्रणाली र कर्मचारी प्रशासन

सङ्घीय प्रणालीमा राज्यको अधिकार तहगत रूपमा विभाजन हुने व्यवस्थाअनुरूप अमेरिका, क्यानाडा, अष्ट्रेलियालगायतका धेरै सङ्घीय मुलुकहरूमा सङ्घ र प्रदेश गरी दुई तहमा अधिकार विभाजन गरी सोहीअनुरूप राजनीतिक र प्रशासनिक इकाईहरू गठन भएका छन्। स्वीटजरल्याण्ड, दक्षिण अफ्रिका, ब्राजिल र नेपालजस्ता मुलुकहरूमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहमा राज्यशक्ति विभाजन गरी सोहीअनुरूप राजनीतिक र प्रशासनिक इकाईहरू गठन भएका छन्। भारतले सन् १९९२ मा संविधानको ७३औं र ७४औं संशोधन गरी स्थानीय सरकारको अवधारणालाई संवैधानिक मान्यता प्रदान गरेको छ। भारतमा स्थानीय सरकारको अवधारणालाई संवैधानिक मान्यता दिएको भएपनि अधिकारको प्रयोग, अन्तर्सम्बन्ध र समन्वयका सम्बन्धमा प्रदेश कानूनबाट व्यवस्थित हुने भन्ने व्यवस्थाले स्थानीय सरकार प्रदेश अधीनको विषयभित्र राखेको छ। अमेरिका, क्यानाडा, अष्ट्रेलिया, जर्मनीलगायतका मुलुकहरूले स्थानीय सरकारलाई प्रदेश मातहतकै विषयभित्र स्वायत्त अधिकार हुने व्यवस्था गरेका छन्। यस्तै दक्षिण अफ्रिकाले स्थानीय सरकारको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई संवैधानिक संरक्षण प्रदान गरेको भएपनि प्रदेश कानूनले नै स्थानीय सरकारको स्व-शासनको व्यवस्थालाई नियमन गर्ने व्यवस्था भएको हुँदा विश्वको सङ्घीय प्रणाली अपनाएका मुलुकहरूको भन्दा नेपालको संविधानले स्थानीय सरकारलाई बढी स्वायत्तता र स्व-शासनको अधिकार प्रदान गरेको छ। यसरी विश्वमा सङ्घीय प्रणाली अपनाएका कुनै मुलुकहरूले राज्यशक्ति दुई तह र कुनैले तीन तहमा

विभाजन गरी सोहीअनुसार राजनीतिक र प्रशासनिक इकाईहरू गठन गरी संविधान र कानूनद्वारा तोकिएका अधिकारको प्रयोग गर्दै आएका छन् । ब्राजिलले स्थानीय सरकारअन्तर्गतको नगरपालिकाले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्ने सन्दर्भमा संविधानको आधारभूत सिद्धान्त प्रतिकूल नहुने गरी 'सानो संविधान' नै बनाई स्थानीय सरकार सञ्चालन गरेको देखिन्छ । एकात्मक राज्यको रूपमा रहेको जापानले संसद् निर्मित कानूनको अधिनमा 'चार्टर' बनाई सोअनुरूप कार्य सञ्चालन गरेको देखिन्छ । यस्तै अभ्यासहरू विभिन्न मुलुकहरूमा देखिन्छन् ।

सङ्घीय प्रणालीमा राज्यशक्तिको विभाजन तहगतरूपमा गरिने भएपनि अमेरिकाजस्तो मुलुकले अवशिष्ट अधिकार राज्य तहमा राखेको देखिन्छ भने आधुनिक सङ्घीय प्रणाली अपनाएका मुलुकहरूले अवशिष्ट अधिकार सङ्घमा नै राख्ने प्रचलनको विकास भएको छ । अमेरिकाको सङ्घ स्वतन्त्र राज्यको सम्झौताद्वारा निर्माण भएको हुँदा राज्यले अविशिष्ट अधिकार राज्यतहमा नै राखेको अवस्था हो । 'नयाँ सङ्घीयता' अन्तर्गतका मुलुकहरूले एउटै राजनीतिक इकाईबाट विभिन्न राजनीतिक इकाईहरूमा अधिकार विभाजन गरेको अवस्था हुँदा अवशिष्ट अधिकार सङ्घमा नै राख्ने गरेको अवस्था हो । स्वीट्जरल्याण्डमा क्यान्टनहरू अधिकार सम्पन्न छन् । जर्मनीमा लेण्डरहरू (प्रदेश) को प्रतिनिधित्व सङ्घीय संसद्को माथिल्लो सदनमा हुने भएकाले राष्ट्रिय तहमा निर्धारण भएको राष्ट्रिय नीतिअनुरूपको कार्य सङ्घ, लेण्डर र स्थानीय सरकारले गर्ने गरी 'सहयोगात्मक सङ्घीयता' को सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरेको छ । संविधानले विभाजन गरेको अधिकारको प्रयोगमा विवादहरू सृजना भएमा सङ्घीय संवैधानिक अदालतले निरूपण गर्ने प्रणाली अपनाएको छ । जर्मनीमा संविधानबमोजिम सङ्घले तोकेको कामहरू लेण्डर र स्थानीय सरकारले पनि गर्दछ । सङ्घीय सरकारले गर्नुपर्ने कामका निम्ति सङ्घीय कर्मचारी प्रशासनको व्यवस्था छ । अमेरिकामा सङ्घीय सूचीअन्तर्गतका कामहरू सङ्घ आफैंले गर्नुपर्ने र राज्य र स्थानीय सरकारमार्फत गराउन नमिल्ने भन्ने सिद्धान्त (Anti Commandeering Principle) को विकास भएको देखिन्छ (New York VS UnitedStates, 1992, Murphy VS NCAA, 2018) ।

भारतमा संविधानको धारा २५६ ले सङ्घ निर्मित कानून र केन्द्रीय सरकारको राष्ट्रिय नीतिअनुरूप सङ्घ, प्रदेशको प्रशासनिक सम्बन्ध कायम गरी सङ्घीय ऐन र केन्द्रीय सरकारको राष्ट्रिय नीतिको पालना गर्नुपर्ने प्रदेशको संवैधानिक जिम्मेवारीका कारण सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालनका आधारभूत मान्यता, सिद्धान्त र नीतिहरू केन्द्रीय सरकारले निर्धारण गर्दछ। उदाहरणका निम्ति 'रेल्वेको विषय सङ्घको अधिकार' र 'रेल्वे प्रहरीको विषय' प्रदेशको भएकाले रेलवेको आवश्यक सुरक्षा प्रबन्धका निम्ति सङ्घले प्रदेश सरकारलाई निर्देशन दिन सक्ने र प्रदेश सरकारले सङ्घको निर्देशनको पालना गरी रेलवेको सुरक्षा प्रदेश तहमा गर्नुपर्ने हुन्छ। सङ्घको कार्यक्षेत्रको विषयमा सङ्घको निर्देशनबमोजिम प्रदेशले व्यवस्थापन गर्दा लाग्ने आवश्यक खर्चहरू सङ्घले प्रदान गर्दछ। साझा अधिकारका विषयमा व्यवस्थापन गर्दा लाग्ने खर्च प्रदेशले पनि बेहोर्नुपर्ने र अतिरिक्त रकम सङ्घले दिने गरी सङ्घ र प्रदेशको सम्बन्धलाई व्यवस्थित गरेको छ। भारतको संविधानले राष्ट्रिय एकतालाई जोड्ने र राष्ट्रिय हितको संरक्षण गर्ने उद्देश्यले एकीकृत स्वरूपको न्यायप्रणाली र एकीकृत स्वरूपकै प्रशासनिक व्यवस्था गरेको छ। संविधानको धारा ३१२ ले सङ्घ र प्रदेशका निम्ति संसदले 'साझा सेवा' को व्यवस्था गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था गरेको छ। यस संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार संसद्ले कानून बनाई ' भारतीय प्रशासनिक सेवा' लगायतको केही सेवाहरू (प्रहरी सेवा, वन सेवालगायतका केही सेवाहरूलाई) साझा सेवाको रूपमा राखी सोहीअनुरूप सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्दै आएको छ। यस सेवा (All India Services) भित्रका कर्मचारी सङ्घीय लोक सेवा आयोगमार्फत सिफारिश भई सङ्घीय सरकारले नियुक्त गरी आवश्यकताअनुसार सङ्घ र प्रदेशमा पदस्थापना गरी काममा लगाउन सक्दछ। यसरी प्रदेशमा पदस्थापन भएको कर्मचारीले सङ्घ प्रदेश दुवैको सेवा गर्नुपर्ने दायित्व हुन्छ। संविधानको यस व्यवस्थाअनुसार सङ्घीय संसद्ले सन् १९५१ मा कानून बनाई (All India Services

सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनव्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने लक्ष्यका साथ समतामूलक समाज निर्माण गर्ने सङ्कल्प गरेको छ।

Act, 1951) सबै भारतीय सेवाभित्रका कर्मचारीहरूको भर्ना, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवा शर्त प्रदेशसँगको परामर्शमा सङ्घीय सरकारले आवश्यक नियमहरू बनाई गर्नेछ भन्ने कानूनी व्यवस्थाका आधारमा सङ्घीय सरकारले नियमहरू बनाई कर्मचारी प्रशासनको सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्दै आएको देखिन्छ। संविधान, ऐन, नियमको अधीनमा सङ्घीय सरकारले कर्मचारी भर्ना, पदस्थापना र वृत्ति विकासका सम्बन्धमा सन् २०१७ मा नयाँ नीति बनाई लागू गरेको छ। कर्मचारी प्रशासनको मूल्य, मान्यता, आचरण र जवाफदेहितासमेत निर्धारण गरिएको छ। जसअनुसार कर्मचारीले संविधान र कानूनप्रति निष्ठा, देशभक्ति, राज्यप्रतिको बफादारिता, कर्तव्यप्रति समर्पण, इमान्दारी, निष्पक्ष, जवाफदेही र पारदर्शिपूर्ण व्यवहार गरी सङ्गठनको पवित्रतालाई संरक्षण गर्नुपर्नेजस्ता आचरणका सिद्धान्तहरू निर्धारण गरिएको छ। कर्मचारीले सधैं सामाजिक र आर्थिक विकास र सुशासनको माध्यमको रूपमा आफूलाई समर्पित गरी सेवा गर्नुपर्ने र आफ्नो अधिकारको दुरूपयोग नगरी उत्कृष्ट सेवा प्रवाह गर्नुपर्नेजस्ता व्यवसायिक आचरणका नियमहरू तोकिएका छन्।

३. लोकतान्त्रिक संविधान र सार्वजनिक प्रशासनका मान्यताहरू

आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधानले नागरिक नियन्त्रित शासनप्रणालीलाई आत्मसात गरी सोहीअनुरूपको अन्तर्वस्तुहरू संविधानमा समावेश गरी राज्य सञ्चालन गर्न निर्देश गर्दछ। आजको विश्वमा संवैधानिक लोकतन्त्रको लहर एउटा आन्दोलनकै रूपमा अभ्यासमा छ। लोकतन्त्रप्रतिको विश्वासमा अभिवृद्धि गरी संविधानलाई गतिशील बनाउन लोकतन्त्रको प्रतिफल जनतामा वितरण गर्न जनमुखी र परिणाममुखी सार्वजनिक प्रशासन आवश्यक छ। लोकतान्त्रिक मूल्य-मान्यताअनुरूप राज्यव्यवस्थाले परिणाम दिन सकेन भने लोकतन्त्र ऋणात्मक (Democratic Deficit) भई राज्यव्यवस्था असफल हुन सक्छ। आज विश्वका कतिपय मुलुकहरूमा संविधान लोकतान्त्रिक भएर पनि सुशासन दिन नसक्दा मुलुकहरू द्वन्द्वको भुमरीबाट मुक्त हुन सकेका छैनन्। यसैले भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गरी सुशासनको माध्यमद्वारा समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास र नागरिक अधिकारको सुनिश्चितताको निम्ति असल सरकार र दक्ष र व्यवसायिक सार्वजनिक प्रशासनको विकास आवश्यक छ।

प्राचीन समयमा नै चीनले योग्यता प्रणालीमा आधारित प्रतिस्पर्धात्मक कर्माचारी प्रशासनको विकास गरेको र यही मान्यता युरोपलगायत विश्वका अन्य मुलुकहरूमा अवलम्बन गरियो । बेलायतले सन् १८५५ मा नै स्वतन्त्र निजामती सेवा आयोगको व्यवस्था गरी योग्यता प्रणालीलाई संरक्षण गर्न स्वच्छ, निष्पक्ष र प्रतिस्पर्धाका माध्यमबाट कर्मचारीहरू नियुक्त गर्ने प्रणाली अपनायो । बेलायतले अपनाएको यस प्रणालीलाई कमनवेल्थ मुलुकहरूले अवलम्बन गरी योग्यता संरक्षण कमिश्नर जस्तो स्वतन्त्र निकायको स्थापना गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई निष्पक्ष, तटस्थ र स्थायी संयन्त्रको रूपमा विकास गर्दै आएको देखिन्छ । जर्मन समाजशास्त्री म्याक्सवेबरले विकास गरेको प्रशासनिक ढाँचागत र संस्थागत मान्यतालाई आधुनिक लोकतान्त्रिक मुलुकहरूले त्यसमा केही परिमार्जन गर्दै नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन सिद्धान्तका आधारमा सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन र व्यवस्था गर्न सोहीअनुसार नीति, कानून र प्रक्रियाहरू अवलम्बन गर्दै आएको देखिन्छ । अमेरिकाले प्रारम्भमा राजनीतिक संरक्षणको आधारमा बिनाप्रतिस्पर्धा आफ्नो अनुकुलका व्यक्तिबाट प्रशासन चलाउने उद्देश्यले आत्मसात गरेको राजनीतिक संरक्षण प्रणाली (Spoil System or Patronage System) असफल भएकाले सन् १८८३ देखि प्रतिस्पर्धात्मक पदहरूमा प्रतिस्पर्धाका आधारमा सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्ने पद्धतिको विकास गर्न पुग्यो । सन् १९७८ को निजामती सेवा सुधार ऐनले कर्मचारी व्यवस्थापन कार्यालय, योग्यता संरक्षण बोर्ड र सङ्घीय श्रम सम्बन्ध प्राधिकरणको व्यवस्था गरी नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको सिद्धान्तहरूलाई अवलम्बन गर्न पुगेको छ । सन् १९९३ को कार्य सम्पादनसम्बन्धी ऐन र सन् २०१० को कार्य सम्पादनको आधुनिकीकरण ऐनले सार्वजनिक प्रशासन र शासकीय व्यवस्थाले परिणाम दिन सक्नुपर्ने उद्देश्यअनुरूपका व्यवस्थालाई आत्मसात गरी कार्य सम्पादन प्रणाली लागू गरेको छ । अष्ट्रेलियाले

नेपालको संविधानको धारा २४३ ले निजामती सेवाको पदमा नियुक्तिका लागि उपयुक्त उम्मेदवार छनोट गर्ने र सङ्गठित संस्थाको पदमा पदपूर्तिका लागि परीक्षा लिन लोकसेवा आयोगको व्यवस्था गरेको छ ।

सन् १९९९ देखि सार्वजनिक प्रशासनलाई प्रभावकारी बनाउन योग्यता संरक्षणको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न मानव स्रोतको योजना निर्माण र व्यवस्थापनको कार्यमा सरकारलाई सहयोग गर्न अनुसन्धानमूलक निकायको रूपमा लोकसेवा आयोगको भूमिकालाई स्वीकार गरेको छ। यस्तै क्यानाडाले महिला र आदिवासीहरूको राज्यव्यवस्थामा उचित प्रतिनिधित्वका निम्ति सोहीअनुरूपको नीति, योजना र कानून निर्माण गरी व्यवस्थापन गर्दै आएको देखिन्छ।

संवैधानिक लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा लोकतन्त्रका लाभहरू जनतासमक्ष पुऱ्याउन सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुने भएकाले परम्परागत स्वरूपको सार्वजनिक प्रशासनले आधुनिक राज्यव्यवस्थामा जनताको चाहाना र आकाङ्क्षालाई सम्बोधन गर्न नसक्ने भएकाले सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा नवीनतम मान्यताहरू विकास भएका छन्। जसअनुसार परम्परागत स्वरूपको प्रशासन केन्द्रीकृत, सुधारिएको प्रशासन विकेन्द्रीत, रणनीतिक प्रशासन निजी र सरकारीबीच सहकार्यको स्वरूप र नयाँ व्यवस्थापनको प्रशासन करारको (outsourcing) स्वरूपमा विकास भएको देखिन्छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने दायित्व भएको पदाधिकारीले कर्तव्य पूरा नगरेमा निज व्यक्तिगत रूपमा जिम्मेवारी नभई राज्य जिम्मेवार हुने परम्परागत अवधारणामा परिवर्तन भई संविधान र कानून प्रदत्त हकअधिकारको प्रचलनमा अतिक्रमण भएमा वा सेवा पाउने नागरिकको वैध अपेक्षा (Legitimate Expectations) सरकारी पदाधिकारीहरूले पुरा नगरेमा त्यस्ता पदाधिकारी आफैं जिम्मेवारी भई क्षतिपूर्ति वहन गर्नुपर्ने सिद्धान्तको व्याख्या भएको छ (Harlow Vs Fitzgerald, 1982)। यसरी आजको सार्वजनिक प्रशासन प्रशासनबाट व्यवस्थापनमा, केन्द्रीकृत शासनबाट नागरिक केन्द्रित प्रशासनमा, नियन्त्रणमुखी प्रशासनबाट सहजीकरण गर्ने भूमिकामा, ग्राहकको रूपमा नभई लाभकारी र हितकारीका रूपमा सेवाग्राहीप्रति व्यवहार गर्नुपर्नेजस्ता आधुनिक मान्यताहरू विकास भएका छन्।

नेपालको संविधानसभाले लोकतान्त्रिक संविधानवादअनुरूपको संविधान बनाई लागू गरेको छ। सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनव्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने लक्ष्यका साथ समतामूलक

समाज निर्माण गर्ने सङ्कल्प गरेको छ। यस सङ्कल्प पूरा गर्न संविधानले लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्रिय निर्माण गर्ने सिद्धान्तअनुरूपका विभिन्न व्यवस्थाहरू गरेको छ। संविधानले राज्यशक्ति सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्त्व र समन्वयमा आधारित हुने सिद्धान्तलाई आत्मसात गरेको छ। संविधानले तहगत रूपमा विभाजन गरेको शक्ति तीनवटै तहले संविधानको धारा ५६ को उपधारा (६) मा निर्दिष्ट गरेको सिद्धान्तको पालना गर्दै धारा ५७ ले गरेको व्यवस्थाको अधीनमा प्रयोग गर्नुपर्ने छ। संविधानको धारा २३५ को उपधारा (१) बमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय गर्न सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन, २०७७ जारी भइसकेको सन्दर्भमा संविधान र यस ऐनको अधीनमा रही सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार प्रयोग गर्नुपर्ने छ। कामका आधारमा बजेट र काम र बजेट कार्यान्वयन गर्न जनशक्ति आवश्यक हुन्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संवैधानिक सङ्कल्प पुरा गर्न सोहीअनुरूपको सार्वजनिक प्रशासनको सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्नुपर्ने छ। यसै सन्दर्भमा संविधानको धारा ५१ को खण्ड (ख) को उपखण्ड (४) ले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने शासनव्यवस्थासम्बन्धी नीतिलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न सोहीअनुरूपको सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी नीति, कानून र प्रणालीगत व्यवस्थाको विकास गर्नु आवश्यक छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधानद्वारा घोषित सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत नीतिहरूको पालना गरी कर्मचारी प्रशासनको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ।

४. नेपालको संविधान र सार्वजनिक प्रशासन

नेपालको संविधानले राज्यशक्ति तीन तहमा विभाजन गरी कर्मचारी प्रशासन पनि अलगअलग हुने सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरेको छ। संविधानको अनुसूची (५) को क्रं.स १० मा सङ्घको एकल अधिकार सूचीभित्र सङ्घीय निजामती सेवा, न्याय सेवा र अन्य सरकारी सेवाको विषय राखिएको छ। यस्तै संविधानको अनुसूची (६)

को क्रं.स ५ मा प्रदेशको एकल अधिकार सूचीभित्र प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवाको विषय राखिएको छ । यसैगरी संविधानको अनुसूची (८) को क्रं सं ५ मा स्थानीय तहको एकल अधिकार सूचीभित्र स्थानीय सेवा व्यवस्थापनको विषय राखिएको छ । यसरी अनुसूचीको एकल अधिकारको सूचीभित्रको व्यवस्था र संविधानको धारा २८५ को व्यवस्थाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारी प्रशासन अलगअलग हुने सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरेको देखिन्छ । संविधानको धारा २८५ ले सङ्घमा नेपाल सरकारले देशको प्रशासन सञ्चालन गर्न सङ्घीय निजामती सेवा र आवश्यकताअनुसार अन्य सङ्घीय सरकारी सेवाहरूको गठन गर्न सक्ने र त्यस्ता सेवाहरूको गठन, सञ्चालन र सेवाका शर्त सङ्घीय ऐनबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ । यस व्यवस्थाअनुरूप सङ्घले सङ्घीय निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवाहरूको गठन, सञ्चालन र व्यवस्थापन सङ्घीय ऐनबाट गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । संविधानले सङ्घीय निजामती सेवालगायत सबै सङ्घीय सरकारी सेवामा प्रतियोगितात्मक परीक्षा लिई पदपूर्ति गर्नुपर्ने र यसरी पदपूर्ति गर्दा सङ्घीय कानूनबमोजिम खुला र समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । प्रदेश मन्त्री परिषद्, गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकताअनुसार कानूनबमोजिम विभिन्न सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । यसैगरी संविधानको धारा २२७ ले गाउँपालिका र नगरपालिकाको कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा २८५ उपधारा (३) ले स्थानीय तहले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आफैंले कानून बनाई सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने अधिकार दिएको देखिन्छ भने धारा २२७ को व्यवस्थाले प्रदेश कानूनबाट स्थानीय तहको कर्मचारीको व्यवस्था हुने कुरा एक आपसमा बाझिएको जस्तो देखिएकाले संविधानको व्याख्या गर्दा धारा २२७ र धारा २८५ को उपधारा (३) को व्यवस्थामा सामञ्जस्यता हुने किसिमले सङ्घीयताको उद्देश्य, मर्म र भावनाअनुरूप गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको संविधानको धारा २४३ ले निजामती सेवाको पदमा नियुक्तिका लागि उपयुक्त उम्मेदवार छनोट गर्ने र सङ्गठित संस्थाको पदमा पदपूर्तिका लागि परीक्षा लिन लोकसेवा

आयोगको व्यवस्था गरेको छ। लोकसेवा आयोगले निजामती सेवा, सरकारी सेवा, सङ्गठित संस्थाको कर्मचारीको सेवा शर्तसम्बन्धी कानून बनाउँदा विभागिय कारबाही गर्दा अपनाउनुपर्ने सामान्य सिद्धान्तको विषयमा परामर्श दिनुपर्ने संवैधानिक दायित्व रहेको छ। सङ्घीय लोकसेवा आयोगको अतिरिक्त प्रदेशमा स्वतन्त्र निकायको रूपमा प्रदेश लोकसेवा आयोग गठनको संवैधानिक व्यवस्था छ। प्रदेश लोकसेवा आयोगको गठन, काम कर्तव्य र अधिकारको आधार र मापदण्डसम्बन्धी कानून सङ्घीय संसद्ले बनाउने संवैधानिक व्यवस्थाअनुरूप त्यससम्बन्धी कानून बनिसकेको अवस्था छ। प्रदेश लोकसेवा आयोगलाई परीक्षाबाट योग्य व्यक्ति प्रदेश र स्थानीय तहको दरबन्दी अनुसार छनोट गर्ने कार्यका अतिरिक्त मानव संसाधनको विषयमा अध्ययन-अनुसन्धान, जनशक्ति प्रक्षेपण, अनुगमन गरी प्रदेश सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिनेसमेतका कामहरू कानूनद्वारा नथपिने हो भने प्रदेश लोकसेवा आयोगको काम कुनै समय ज्यादै कम हुन सक्ने अवस्था पनि आउन सक्दछ। भारतजस्तो विशाल जनसङ्ख्या भएको मुलुकमा दुई वा सोभन्दा बढी प्रदेशहरू संयुक्त रूपमा एउटा प्रदेशस्तरीय लोकसेवा गठन गर्न सक्ने व्यवस्था भएकोमा नेपालजस्तो सानो देशका निम्ति अलगअलग प्रदेश लोकसेवा आयोगको व्यवस्थाको औचित्य स्थापित गर्ने गरी कामहरू दिनसक्नु पर्दछ। यसैगरी संविधानको धारा २४३ ले सङ्घीय लोकसेवा आयोगलाई दिएको जिम्मेवारी पूरा गर्न सोहीअनुरूप आयोगमा सक्षम पदाधिकारीहरूको समयमै नियुक्ति, आवश्यक कानून, जनशक्ति, बजेट र अन्य आवश्यक पुर्वाधारको सुनिश्चिता राज्यले गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्तै लोकसेवा आयोगले दिएको परामर्श मान्य हुने व्यवस्था र संविधान र कानून प्रतिकूल भएमा कर्मचारीको नियुक्ति, बढुवा, विभागीय कारबाहीका विषयमा लोकसेवा आयोगको अनुगमन तथा निरीक्षण प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाई त्यसबारे देखिएका अनियमितताहरूलाई सच्याउने वा बदर गर्ने अधिकारसहितको कानूनी व्यवस्था र त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन त्यतिकै आवश्यक हुन्छ।

नेपालको संविधानले कर्मचारी प्रशासनका सम्बन्धमा गरेको समायोजनको संक्रमणकालीन व्यवस्थालाई कर्मचारीहरूले सहज रूपमा स्वीकार गरेको अवस्था देखिएन। कर्मचारी समायोजनको विषय त्यतिकै जटिल र चुनौतीपूर्ण बन्न पुग्यो। संविधानको धारा ३०२

को उपधारा (२) ले सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानूनबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउन सक्ने भनी गरेको व्यवस्था कार्यान्वयन गर्दा विभिन्न समस्या र चुनौतीहरू भेल्नुपरेको स्थिति देखिन गयो । यस व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न वि. सं. २०७४ सालमा कर्मचारी समायोजन ऐन जारी गरेको भएपनि यो ऐन लागू नै हुन नसकी २०७५ सालमा कर्मचारी समायोजन अध्यादेशमार्फत कर्मचारी समायोजनको काम प्रारम्भ गरी २०७५ चैतभित्र कर्मचारी समायोजनको काम सम्पन्न गरेको भएपनि त्यसमा असन्तुष्टिहरू यद्यपि रहिरहेकै देखिन्छ । कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा २० बमोजिम सङ्घमा समायोजन भएका कर्मचारी सङ्घको सम्बन्धित सेवा समूह वा उपसमूहको पदमा समायोजन भएको मानिने र प्रदेश सेवामा समायोजन भएका कर्मचारी सम्बन्धित प्रदेश निजामती सेवामा र स्थानीय तहको सेवामा समायोजन भएका कर्मचारी स्थानीय सेवामा समायोजन भएको मानिने व्यवस्थाले जुन तहमा कर्मचारी समयोजन भएको छ त्यही तहको कर्मचारी भई त्यही तहको सेवा शर्त लागू हुने व्यवस्था गरेको छ । कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा १४ को उपदफा (४) ले प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास सङ्कुचन नहोस् भन्ने उद्देश्यले सङ्घीय निजामती सेवामा आन्तरिक प्रतियोगिता, जेष्ठता र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनद्वारा हुने बढुवाका लागि समायोजन हुनुपूर्व बहाल रहेका सेवा समूह वा उपसमूहको एक श्रेणी वा तह माथिको पदमा उमेदवार हुन सक्ने गरी विशेष व्यवस्था गरेको छ ।

कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा ११ बमोजिम प्रदेश सरकारको प्रमुख सचिव (विशिष्ट) र प्रदेश मन्त्रालयको सचिव (सहसचिव) को पद सङ्घीय निजामती सेवा पदको व्यक्ति रहने व्यवस्था छ । प्रदेश कानूनबमोजिम प्रदेश सचिवको पदपूर्ति भएपछि त्यस्तो पद स्वतः प्रदेश निजामती सेवाको पद मानिने व्यवस्था गरेको छ । यसैगरी कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा १० बमोजिम स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ८४ को उपधारा (३) बमोजिमको कानून नबनेसम्म नेपाल सरकारले जिल्ला समन्वय अधिकारी र गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पदमा निजामती सेवाको कुनै कर्मचारीलाई खटाउने व्यवस्था गरेअनुरूप अहिले नेपाल

सरकारले स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत खटाएको अवस्था छ। कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा १४ ले प्रदेशको सेवामा समायोजन भएका कर्मचारी प्रदेश कानूनबमोजिम निश्चित अवधि पूरा भएपछि सम्बन्धित प्रदेश वा त्यसअन्तर्गतको कार्यालयमा सरुवा गर्न सकिने र सम्बन्धित प्रदेशको सेवा समूह उपसमूहको एक तह माथिको पदमा बढुवाको लागि उम्मेदवार हुन सक्ने, स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारी सम्बन्धित प्रदेशभित्र रहेका स्थानीय तहको सम्बन्धित सेवा समूहको एक तहमाथिको पदमा उम्मेदवार हुन सक्ने व्यवस्था छ। यो कानूनी व्यवस्था लागू गर्न प्रदेश निजामती सेवा र स्थानीय तहको कर्मचारी सेवासँग सम्बन्धित कानून बनाई व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसरी प्रदेश र स्थानीय तहले कर्मचारीको सेवा शर्तसम्बन्धी कानून बनाउँदा कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा १५ ले तोकेको सेवा शर्त र सुरक्षासम्बन्धी मापदण्ड अनुकूल हुनेगरी बनाउनुपर्नेछ। यस्तै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ८६ बमोजिम स्थानीय सेवा गठन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवा, शर्त र सुविधा सङ्घीय कानूनले तोकेको आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्डबमोजिम हुनेगरी स्थानीय तहले कर्मचारी प्रशासनसम्बन्धी कानून बनाउनुपर्नेछ।

नेपालको संविधानको धारा ३०२ र कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ अनुसार सरकारी कर्मचारी समायोजन गर्ने सन्दर्भमा नेपाल सरकारद्वारा सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण गरी देहायअनुसार दरबन्दी कायम गरी कर्मचारी समयोजन गरेको सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट २०७५/१२/१४ मा सार्वजनिक भएको विवरणबाट देखिन्छ।

क्र.सं.	तह	स्वीकृत दरवन्दी	दरवन्दी प्रतिशत
१	सङ्घ	४८,४०९	३५%
२	प्रदेश (७ वटै)	२२,२९७	१६%
३	स्थानीय तह (७ सय ५३)	६६,९०८	४९%
जम्मा		**१,३७,६१४**	**१००%**

उपर्युक्त आँकडाअनुसार प्रदेश तहमा अधिकृतस्तर ६ हजार २ सय ९६, सहायकस्तर ८ हजार ७ सय २ र श्रेणीविहीन ७ हजार २ सय ९९ दरवन्दी कायम भएको, स्थानीय

तहमा अधिकृतस्तरमा ९ हजार ८ सय २० र सहायकस्तरमा दरवन्दी कायम ५७ हजार ८८ देखिन्छ। सङ्घमा ३९ हजार ९ सय ६० कर्मचारी समायोजन भएको, प्रदेशतर्फ १३ हजार ८ सय २१ कर्मचारी समायोजन भएको, स्थानीयतर्फ ३१ हजार ७ सय १० कर्मचारी समयोजन भएको, साविकका स्थानीय निकायका १० हजार ५ सय ४० कर्मचारी र साविक जि. वि. स. बाट १ हजार २ सय ४१ र अन्य सेवाबाट ३ सय १६ गरी जम्मा १२ हजार ९७ कर्मचारी स्थानीय तहमा समायोजन भएको भन्ने देखिन्छ। समग्रमा रिक्त पदमा ३८ हजार कर्मचारीहरू दरवन्दीअनुसार पूर्ति गर्नुपर्ने भई केही नयाँ भर्ना भएको अवस्था छ। कर्मचारी समायोजनपश्चात पनि प्रदेश र स्थानीय तहमा आवश्यक कर्मचारी समयमै पूर्ति हुन नसक्दा जनशक्ति समस्या प्रदेश र स्थानीय तहले भोगिरहनु परेको अवस्था छ। त्यसमा पनि प्राविधिक कर्मचारीहरू ज्यादै कम भएको, दरबन्दी पनि वस्तुगत र व्यवहारिक हुन नसकेको, समायोजन भएका कर्मचारीहरू पनि त्यति उत्साहित भएको नदेखिएको, दुर्गम क्षेत्रमा आवश्यक जनशक्तिको कमिले सेवा प्रवाहलाई चुस्त बनाउन नसकेको, कतिपय दरवन्दीको प्रकृति र समायोजन भएको कर्मचारीको योग्यताअनुसारको समायोजन नहुँदा समस्या भएको, सङ्घको साङ्गठनिक संरचना बढी बोझिलो देखिएको, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको काममा दोहोरोपन हुने किसिमले सामानन्तर रूपमा प्रशासनिक संरचनाहरू निर्माण भएको, सङ्घमा श्रेणीगत व्यवस्था र प्रदेश र स्थानीय तहमा तहगत व्यवस्था हुँदा एकरूपता नभएको भन्नेजस्ता समस्याहरू रहेकाले यस्ता समस्याहरूलाई बेलैमा समाधान गरी जनशक्तिको उचित व्यवस्थापन आवश्यक छ। संविधानको धारा २८५ बमोजिमका कर्मचारीको सेवा शर्त सम्बन्धी कानून समय सापेक्ष हुने गरी चाँडो बन्नु जरुरी छ।

५. सुधार

लोकतान्त्रिक संविधानवादको आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात गरेको नेपालको संविधानलाई जीवन्त र गतिशील दस्तावेजको रूपमा विकास गर्न संविधानको स्वीकार्यता वा अपनत्व अभिवृद्धि हुने किसिमबाट कार्यसम्पादन गर्नु आवश्यक छ। संविधान र कानूनले जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न तथा लोकतन्त्रका लाभहरूको समानुपातिक समावेशी र न्यायोचित

वितरण गरी कानूनी राज्य र दिगो विकासको अवधारणाअनुरूप समाजवाद उन्मुख सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनप्रणालीलाई स्थानीय तहदेखि नै सुदृढीकरण गर्ने उद्देश्य राखेको सन्दर्भमा त्यसलाई साकार र अर्थपूर्ण बनाउन सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले सोहीअनुरूप कार्य गर्नुपर्दछ। राजनीतिले संविधान लक्षित उद्देश्यलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न सोहीअनुरूपको नीति, रणनीति, कानून, योजना, कार्यक्रम बनाई सबल र सक्षम राजनीतिक नेतृत्व प्रदान गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी र परिणाममुखी बनाउने किसिमबाट सार्वजनिक प्रशासनको सञ्चालन र व्यवस्थापन आवश्यक छ। संविधानबमोजिम तहगत रूपमा राजनीतिक इकाईहरू गठन भई क्रियाशील रहेको हुँदा राजनीतिक सङ्घीयता कार्यान्वयन भएको देखिए पनि वित्तीय सङ्घीयता र प्रशासनिक सङ्घीयता संविधानको उद्देश्य र व्यवस्थालाई साकार बनाउने गरी चुस्त र प्रभावकारी सार्वजनिक प्रशासनको व्यवस्थापन र दिगो विकासका निम्ति प्रशासनिक सङ्घीयता र वित्तीय सङ्घीयतालाई सोहीअनुरूप कार्यान्वयनमा ल्याउनु आवश्यक छ। विद्यमान अवस्थामा देहायका कुराहरूलाई उच्च प्राथमिकतामा राखी सुधार गर्नु आवश्यक छ।

- कानूनी राज्यको अवधारणा, संविधानको सर्वोच्चता र विधिको शासनलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न संविधानद्वारा निर्दिष्ट सार्वजनिक प्रशासनको सञ्चालन र व्यवस्थापनका सम्बन्धमा निर्धारित नीतिहरूलाई आत्मसात गरी आधुनिक लोकतान्त्रिक राज्यहरूले स्वीकार गरेको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका सिद्धान्तहरूलाई समावेश गरी सङ्घीय निजामती सेवा ऐन र त्यसका आधारमा प्रदेश निजामती सेवा ऐन र स्थानीय सेवा सञ्चालनसम्बन्धी ऐन जतिसक्दो चाँडो निर्माण गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने, त्यसैगरी परम्परागत स्वरूपको सार्वजनिक प्रशासनबाट संविधान लक्षित उद्देश्य पूरा गर्न कठिन हुने भएकाले नागरिक सन्तुष्टि परीक्षण प्रणालीको अवलम्बनद्वारा कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने प्रणालीको विकास गरी त्यसका आधारमा वृत्ति विकासलाई आबद्ध गर्ने, कर्मचारीको सरुवा र बढुवा प्रणालीलाई अनुमानयोग्य बनाउने, नियमित प्रकृतिका कामहरूबाहेक विशेष कामको निम्ति करारबाट कार्यसम्पादन गराउने (out sourcing) प्रणालीको विकास गर्ने।

- सार्वजनिक सेवाहरूका लागि आश्वयक पर्ने जनशक्ति प्रक्षेपण, भर्ना, क्षमता विकासका निम्ति मानवस्रोत योजना बनाउने, जनशक्ति उपयोगी, तालिम प्रशिक्षण, क्षमता विकासजस्ता विभिन्न विषयमा अध्ययन-अनुसन्धान गरी सरकारलाई सुझाव र सिफारिश गर्ने सम्बन्धमा जनशक्ति योजना र प्रक्षेपणसम्बन्धी स्थायी संयन्त्रको व्यवस्था गर्ने ।
- संविधानले सार्वजनिक प्रशासनका सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक माध्यमद्वारा राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गर्ने कुरालाई व्यवहारमा लागू गर्न नागरिकको सहभागिता र संलग्नता (participation and engagement) मा सहशासनको अवधारणाको अभ्यास गर्ने, यस्का निम्ति सेवाग्राही सन्तुष्टि प्रणालीको विकास र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन र अनुगमन प्रक्रियामा नागरिक प्रतिनिधि र जनताको सहभागिताको व्यवस्था गर्ने ।
- सार्वजनिक प्रशासनलाई सक्षम र सबल बनाउन समाजका उत्तम र सृजनशील व्यक्तिहरूलाई सेवामा आकर्षण गराउन (talent hunt) सोहीअनुरूपको प्रेरणादायी आकर्षित सुविधाका सम्बन्धमा कानूनद्वारा सुनिश्चितता प्रदान गर्ने, कर्मचारी प्रशासन आकारमा सानो क्षमतामा बहुसीप भएको जनशक्ति विकास गर्ने गरी व्यावहारिक तालिम प्रशिक्षणको व्यवस्था गर्ने ।
- जनमुखी र परिणामुखी कर्मचारी प्रशासनको विकासको निम्ति आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका विषयहरूको कार्यसम्पादन गर्न लक्ष्य निर्धारण, हासिल गरेको परिणामको मापन गर्न सार्वजनिक सेवा प्रवाहसम्बन्धी र कार्यसम्पादन नियमन तथा मापनसम्बन्धी विशेष ऐन तर्जुमा गरी त्यसलाई प्रभावकारी रूपमा लागू गर्ने ।
- सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा देखिने गरेका ढिलासुस्ती, अनियमितता, लापरबाही, अधिकारको दुरूपयोगजस्ता अनूचित कार्यका विषयमा कारबाही गर्ने कानूनी व्यस्थासहित कारबाही गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्ने, यसैगरी सदाचार नीति लागू गरी दण्डहीनताको अन्त्य र जवाफदेही संस्कृतिको विकास गर्ने, सुशासन

कायम गर्न-गराउन भष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले स्थापना भएका संयन्त्रहरूलाई बढी प्रभावकारी बनाउने, संसदीय समितिहरूको निगरानी गर्ने भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउने, स्थानीय तहमा सुशासन कायम गर्न गराउन निगरानिका निम्ति स्थानीय अम्बुड्समान प्रणालीको विकास गर्ने ।

- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा सुशासन कायम गर्न-गराउन, व्यवस्थापन जनशक्तिको समस्या समाधान गर्न-गराउन, प्रशासनिक एकरूपता कायम गर्न गराउनका निम्ति सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले गरेको राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को बैठक बस्ने व्यवस्थालाई सहज बनाई परिषद्को भूमिका र विषयगत समितिको व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउने ।
- प्रशासनिक संरचना स्थापना गर्दा कार्यबोझ, कार्यप्रकृति, औचित्यसमेतका विविध पक्षलाई सुक्ष्म अध्ययन गरी वैज्ञानिक किसिमबाट सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सृजना गर्न अहिलेको सङ्गठन संरचना र दरवन्दीको पुनरावलोकन गर्ने, उस्तैउस्तै प्रकृतिका कामका निम्ति समान संरचना र दरबन्दी सृजना नगर्ने ।
- नागरिक केन्द्रित उत्कृष्ट सेवाप्रणाली र स्मार्ट सेवा प्रवाह गर्ने स्वरूपको सार्वजनिक प्रशासनको विकासद्वारा सामाजिक न्यायको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गरी लोकतन्त्रको प्रतिफल आमनागरिकमा न्यायोचित रूपमा वितरण गर्न सक्ने गरी राज्यसंयन्त्रको क्षमता विकास गर्ने ।

६. उपसंहार

राजनीति शक्ति हो । राजनीतिक शक्तिलाई राज्यप्रणालीमा रूपान्तरण गरी आमजनतामा लाभ पुऱ्याउने उद्देश्यले विभिन्न स्वरूपका शासनप्रणालीहरू अभ्यासमा देखिन्छन् । विश्वले अपनाएको सबै किसिमका प्रणालीहरू सबै मुलुकमा उत्तिकै सफल भने छैनन् । लोकतन्त्र सर्वोत्कृष्ट राजनीतिक प्रणाली भए पनि राज्यको ढाँचा र शासनको स्वरूप लोकतान्त्रिक राज्यप्रणालीमा पनि एकै किसिमको देखिन्न । एकात्मक राज्य प्रणालीमा अधिकार र प्रशासन विकेन्द्रित गर्ने र सङ्घात्मक व्यवस्थामा स्थायी रूपमा राज्यशक्ति तहगत रूपमा विभाजन गर्नेजस्ता

व्यवस्थाबाट सन्निकटताको सिद्धान्त (subsidiary Principle) र जनतामा पुऱ्याएको सेवाको आधारमा जनताले कामको परीक्षण गरी मतदान गर्ने सिद्धान्त (home rule) को विकास भएको छ। लोकतान्त्रिक प्रणालीप्रति जनताको बढी अपनत्व र स्वीकार्यतामा अभिवृद्धि गर्न राजनीतिक तहले सक्षम नेतृत्व प्रदान गरी जनमुखी प्रशासनको माध्यमद्वारा लोकतन्त्रको प्रतिफल आमनागरिकमा पुऱ्याउन सक्नुपर्दछ। नेपालमा वि. सं. २००७ सालभन्दा पहिलेको हुकुमी शासनमा प्रशासन केन्द्रकृत थियो। वि. सं २००७ सालको राजनीतिक परिवर्तनपश्चात् प्रशासनलाई आधुनिकीकरण गर्ने, योग्यता प्रणालीको आधारमा प्रतिस्पर्धात्मक माध्यमद्वारा सार्वजनिक प्रशासनमा जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने, सार्वजनिक प्रशासनलाई सबल सक्षम र व्यवसायिक बनाउने उद्देश्यले निजामती सेवा ऐनलगायत विभिन्न कानूनहरूको तर्जुमा, स्वतन्त्र निकायको रूपमा लोकसेवा आयोगको व्यवस्था, सीप विकासका निम्ति तालिम प्रशिक्षण केन्द्रहरूको स्थापना, मुलुकमा सुशासनका निम्ति सुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी ऐन-कानूनहरूको तर्जुमा गरी लागू गरियो। राजनीतिक अस्थिरताका कारण संविधानको फेरबदल भइरहने कार्यले प्रशासनिक संरचना र व्यवस्थापनमा प्रभाव पारिरह्यो। वि. सं. २०१० सालमा नेपालका प्रधानमन्त्रीले भारतका प्रधानमन्त्रीलाई पत्र लेखी दुईवटा टाइपराइटर मगाएको भन्ने देखिएको जस्तो अभावको अवस्थाबाट पार भई आज प्रविधिमैत्री र योग्यताका आधारमा प्रतिस्पर्धाबाट छानिएका व्यक्तिहरूबाटै सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालित हुँदाहुँदै पनि शासकीय संस्कृति र संस्कारमा परिवर्तन भई रूपान्तरित हुन नसक्दा अझ पनि सार्वजनिक प्रशासनलाई नागरिक केन्द्रित र परिणाममुखी बनाउन सकिएको छैन।

कुनैपनि राजनीतिक प्रणाली केवल माध्यम मात्र हो। त्यसको उद्देश्य भनेको समाजमा दिगो शान्तिको विकास र सम्वृद्धि प्राप्ति हो। यही उद्देश्य प्राप्तिका निम्ति नेपालले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनप्रणालीलाई आत्मसात गरी राज्यशक्ति तहगत रूपमा विभाजन गरेको छ। राजनीतिक तहले आफ्नो व्यवहार र संस्कार संविधानअनुरूप बनाई काम गर्ने संस्कृतिको विकास गरी जनतामा सार्वजनिक

प्रशासनलाई विषम परिस्थितिमा पनि जनतामा सेवाप्रवाह गर्न सक्ने क्षमतावान बनाउनुपर्ने हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासनका नवीनतम मान्यताहरूलाई नागरिकले अनुभूत गर्ने गरी व्यवहारमा लागू गर्नु-गराउनु आवश्यक छ। यसका निम्ति शासनमा नागरिकको सहभागिता र संलग्नता बढाई सहशासनको स्वस्थ अभ्यास गर्ने, नागरिक सन्तुष्टि प्रणाली अवलम्बन गर्ने, कर्मचारी स्वंयको उत्थानशील क्षमता विकास गर्ने, प्रविधिमैत्री प्रशासनलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गरी विस्तार गर्ने, सार्वजनिक सेवा प्रवाह र कार्य सम्पादन मापनसम्बन्धी कानून निर्माण गर्ने, जनशक्ति प्रक्षेपण र व्यवस्थापनका निम्ति स्वतन्त्र मानव स्रोत योजना तथा व्यवस्थापन निकायको स्थापना गर्ने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यका बीच समन्वय गर्न राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउनेजस्ता व्यवस्थाद्वारा सार्वजनिक प्रशासनमा सुधार गर्नु आवश्यक छ । लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने संवैधानिक सङ्कल्पलाई साकार बनाउन विद्यमान अवस्थामा प्रशासनिक सङ्घीयताको सिद्धान्त अनुरूप नतिजामूलक प्रशासनको विकास गर्न संस्थागत सुधार, व्यवस्थापनमा सुधार र आचरण तथा संस्कारगत सुधार आवश्यक छ।

२०७७ असोज १५

नीति तथा योजनामा सहकारिता र समन्वय

डा. भोगेन्द्र झा
उपाध्यक्ष
प्रदेश नीति तथा योजना आयोग
मधेश प्रदेश

पृष्ठभूमि : नेपाली जनताको दीर्घ सङ्घर्षको प्रतिफलको रूपमा नेपालको संविधान, २०७२ ले सङ्घीय गणन्तत्रात्मक राज्यको रूपमा नेपालमा सङ्घीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकारको व्यवस्थालाई अङ्गीकार गरेको छ। संविधानले प्रदान गरेका मौलिक हक, राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरू, नीति र दायित्वमा उल्लेखित सिद्धान्तहरू व्यवहारमा ल्याउनुपर्ने हुन्छ। संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ मा सङ्घीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहको एकल तथा साझा अधिकार र काम कर्तव्यहरूबारे उल्लेख गरिएको छ। यसरी उल्लेख गरिएका अधिकार तथा काम-कर्तव्यहरूलाई मूर्त रूप दिन विभिन्न किसिमका नीति, ऐन तथा नियमहरूको तर्जुमा भएपनि प्रभावकारी समन्वय र सहकार्यका लागि अझै थप निर्माण गर्नुपर्ने देखिन्छ। भर्खरै सुरुवात गरिएको सङ्घीयताको प्रणालीलाई बलियो बनाउन तीनै तहका सरकारहरूबीचको समन्वय तथा सहकार्यको आवश्यकता पर्दछ। देशले आर्थिक समृद्धि हासिल गर्न सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीचको समन्वय र सहकारिताको आधारहरूलाई बलियो बनाउन र योजनागत रूपमा विकास र समृद्धिको नारालाई यथार्थमा रूपान्तरित गर्न कठोर परिश्रम तथा सुशासकीय संस्कारको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ। जिम्मेवारी,

नीति, कानून, निर्देशिका तथा कार्यविधिको निर्माण तीनै तहको सरकारले आ–आफ्नो ढङ्गबाट गर्दै आइरहेका छन्, यसलाई व्यवस्थित गरी कार्यान्वयनतर्फ बढी जोड दिनुपर्ने देखिन्छ ।

इमान्दारी तथा लगनशीलताले उपलब्ध स्रोतको अधिकतम परिचालनमार्फत विकासको स्वरूपलाई यथार्थमा रूपान्तरण गर्न सकिन्छ । यसका लागि नीतिगत मार्गदर्शन तथा नीतिको तर्जुमामा जोड दिनुपर्ने अवस्थामा हामी आइपुगेका छौं । नीति, कानून, निर्देशिका तथा कार्यविधिको निर्माण तीनै तहको सरकारले आ-आफ्नो ढङ्गबाट गर्दै आइरहेका छन्, यसलाई व्यवस्थित गरी कार्यान्वयनतर्फ बढी जोड दिनुपर्ने देखिन्छ । योजना तथा कार्यक्रमहरू बनाउँदा नीतिगत व्यवस्थाअनुसारका विभिन्न पक्षहरूलाई विश्लेषण गरी योजना तथा कार्यक्रममा समावेश गरी तर्जुमा गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नीति तथा योजनाको अन्तर्सम्बन्धः

नीति : कुनै काम सम्पन्न गर्न आवश्यक पर्ने आवश्यक नियम, प्रक्रिया तथा सञ्चालन प्रणालीबारेका विषयवस्तुहरू समेटिएको र सम्बन्धित निकायवाट सोबमोजिम गर्न-गराउन स्वकृती प्रदान गरिएको दस्तावेज हो । यसमा योजनाबद्ध विकासको अवधारणालाई सार्थक बनाउन आवश्यक नियम तथा कार्य सञ्चालन प्रक्रियाहरूबारे जानकारी गराइएको हुन्छ । निश्चित उद्देश्य प्राप्तिका लागि नीति तथा योजनाको आवश्यकता पर्दछ । सरकारले नागरिक तथा राज्यको समग्र विकासका लागि नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्दछन् । यस्ता नीति तथा कार्यक्रमहरू राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीति एवं दायित्वमा आधारित रहेर बनाइएको हुन्छ । नीति शब्दले नीति निर्माणलाई मात्र सम्बोधन नगरी समग्र विकासलाई सम्बोधन गरेको हुन्छ । जसको आधारमा योजनाको निर्माण तथा कार्यान्वयन गरी उद्देश्य प्राप्त गर्न मद्दत पुऱ्याएको हुन्छ ।

नीति निर्माण प्रक्रिया : संविधानले दिएको अधिकारको क्षेत्रभित्र रही लोक कल्याणकारी राज्यको अवधारणा अनुरूप राज्यले नीति तथा योजनाको निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । राज्यका योजना तथा नीतिहरू आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक विकाससँग सम्बन्धित हुनुपर्दछ । नीति बनाउँदा समस्याको पहिचानको विश्लेषण गरी विभिन्न उपायहरूको खोजी गनुपर्दछ । विभिन्न उपायहरूमध्ये उपयुक्त विकल्पको छनोट गरी नीतिको तर्जुमा गरी कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसँग सम्बन्धित योजनाहरू बनाउनुपर्दछ ।

नीति निर्माणका आवश्यक आधारहरू :

- संविधानले प्रदान गरेको अधिकारहरूको यथार्थ कार्यान्वयन
- राष्ट्रिय तथा प्रादेशिक योजना आयोगको योजना
- सङ्घीय अर्थ मन्त्रालय तथा प्रादेशिक आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयको आवश्यकताहरू
- अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ-सङ्गठनहरूमा नेपाल सरकारले गरेका प्रतिबद्धताहरू
- राजनीतिक दलले चुनावमा जनतासामू गरेका प्रतिबद्धताहरू
- विकासका साझेदारहरूको अभिरुचि
- सार्वजनिक निकाय तथा कर्मचारीतन्त्रबाट आएका सुझावहरू
- दवाव तथा अधिकारवादी समुहहरू
- पेशागत सङ्घ-संस्थाहरूको आवश्यकताहरूको सम्बोधन

नेपालको विकासको पृष्ठभूमि मध्यनजर गर्दा विभिन्न क्षेत्रसँग सम्बन्धित योजनाहरूको निर्माण क्षेत्रगत आधारमा हुने गरेको देखिन्छ ।

नीति निर्माणमा देखिएका समस्याहरू :

- आवश्यक नीतिको पहिचान नहुनु ।
- राजनीतिक प्रभाव हुनु ।
- व्यक्तिवादी प्रवृत्ति एवं स्वेच्छाकारी भावना
- लक्षित समुहहरूसँग घनीभूत अभ्यासको अभाव
- सरोकारवाला समुहहरूको आफ्नो अभिरुचि तथा प्रभाव
- समन्वय तथा सहकार्यको अभाव
- कार्यान्वयन हुन नसक्नु
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको अभाव

योजना : योजना भन्नाले समग्र आर्थिक, सामाजिक विकासको उद्देश्य पूरा गर्न निश्चित अवधिभित्र हासिल गर्न लिइने लक्ष्य, नीति, रणनीति तथा कार्यक्रम र त्यस्ता कार्यक्रमलाई कार्यान्वयन गर्नका लागि चाहिने स्रोत साधनको व्यवस्था र सोबाट प्राप्त हुने नतिजासहितको दस्तावेज हो ।

योजनाको प्रकार र योजनाबीचको अन्तर्सबन्ध

योजनाको विषयवस्तु तथा प्रवृत्तिको आधारमा योजना विभिन्न प्रकारका हुन्छन् । नेपालको विकासको पृष्ठभूमि मध्यनजर गर्दा विभिन्न क्षेत्रसँग सम्बन्धित योजनाहरूको निर्माण क्षेत्रगत आधारमा हुने गरेको देखिन्छ । तर राष्ट्रिय विकासको दृष्टिकोणबाट नेपालमा वि. स. २०१३ सालदेखि योजनद्ध विकासको अवधारणाको सुरुवात भएको पाइन्छ । हाल कार्यक्षेत्र र स्थानगत हिसाबले सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तह गरी तीन प्रकारका योजनाहरू तर्जुमा गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसै योजनाको आधारमा अन्य क्षेत्रसँग सम्बन्धित योजना तथा नीतिहरूको निर्माण गर्नु उपयुक्त हुन्छ । तीन प्रकारका योजना निम्न लिखित छन्–

(क) राष्ट्रिय आवधिक योजना

(ख) प्रादेशिक आवधिक योजना

(३) स्थानीय तहको आवधिक योजना

(क) राष्ट्रिय आवधिक योजना

संविधान तथा कानूनबमोजिम नेपाल सरकारले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र रहेको क्षेत्रलाई समेट्ने गरी समग्र देशको आर्थिक सामाजिक विकासका लागि आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दछ । राष्ट्रियस्तरका आर्थिक सामाजिक नीति, ठूला आयोजना, अन्तरप्रदेशलाई जोडिने आयोजना इत्यादि विषय समेटेर यो योजना नेपाल सरकारले तर्जुमा गर्दछ । यस योजनाको आधारमा प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले आ-आफ्नो आवधिक विकास योजना गर्नुपर्दछ ।

(ख) प्रादेशिक आवधिक योजना

संविधान तथा कानूनबमोजिम प्रदेश सरकारले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र रहेको क्षेत्रलाई सम्बोधन हुने गरी प्रदेशको आर्थिक सामाजिक विकासका लागि प्रदेश आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दछ । प्रदेशस्तरका आर्थिक सामाजिक नीति, प्रदेशस्तरका आयोजना, आफ्नो प्रदेशभित्रका दुई वा सोभन्दा बढी स्थानीय तहलाई समेट्ने विकास आयोजना इत्यादि विषय समेटेर योजना

प्रदेश सरकारले तर्जुमा गर्दछ। यो योजना नेपाल सरकारको राष्ट्रिय योजनासँग तादात्म्यता कायम हुने गरी निर्माण गरिन्छ।

(ग) **स्थानीय तहको आवधिक योजना**

संविधान तथा कानूनबमोजिम स्थानीय तहले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र रहेको क्षेत्रलाई सम्बोधन हुने गरी स्थानीय तहको आर्थिक सामाजिक विकासका लागि स्थानीय तहको आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दछ। स्थानीय तहका आर्थिक सामाजिक नीति र स्थानीयस्तरका आयोजनालगायतका विषय समेटेर स्थानीय आवधिक योजना स्थानीय सरकारले तर्जुमा गर्दछ। यो योजना नेपाल सरकारको राष्ट्रिय योजना र आ-आफ्नो प्रदेश सरकारको आवधिक योजनासँग तादात्म्यता कायम हुने गरी निर्माण गरिन्छ।

त्यस्तै, समय अवधिको हिसाबले विकास योजना मुख्यतः देहायअनुसार हुन्छन्–

(क) दीर्घकालीन योजना र सोच
(ख) मध्यमकालीन योजना
(ग) वार्षिक योजना

वास्तवमा वार्षिक योजना अति महत्त्वपूर्ण हुन्छ किनकी दीर्घकालीन र मध्यमकालीन योजनाको लक्ष्य उद्देश्य प्राप्त गर्ने कार्यमा वार्षिक योजनाले नै प्रमुख भूमिका खेल्दछ ।

(क) **दीर्घकालीन योजना र सोच :**

दीर्घकालीन उद्देश्य प्राप्त गर्नका लागि दीर्घकालीन सोचसहित दीर्घकालीन योजना निर्माण गरिने गरिन्छ। यो योजनाको अवधि सामान्यतयाः १५ देखि २५ वर्षसम्मको हुन्छ। यो योजनामा आगामी १५ वा २५ वर्षको अवधिमा योजनाको कार्यान्वयनपछि विकासको अवस्था के हुने, जनताको आयस्तर, जीवनस्तर र उनीहरूले प्राप्त गर्ने सेवा सुविधाको अवस्था के हुने, तिनीहरूको आँकलन गरिन्छ। सोअनुसार लक्ष्य निर्धारण गरी आवश्यक स्रोत साधनको व्यवस्थासहित योजना तर्जुमा गरिन्छ।

(ख) **मध्यमकालीन योजना**

मध्यमकालीन योजना सामान्यतया तीन वर्षको अवधिको लक्ष्य प्राप्त गर्ने गरी तर्जुमा गरिन्छ। यो योजना दीर्घकालीन योजनाको अवधारणा र लक्ष्यअनुरूप तर्जुमा गर्नुपर्ने हुन्छ ताकि दीर्घकालीन योजनाको लक्ष्य एवं उद्देश्य प्राप्त गर्न सकियोस्। तसर्थ मध्यम अवधिमा उपलब्ध हुनसक्ने स्रोत साधनको अनुमान गरी सकिने आर्थिक सामाजिक लक्ष्य एवं उद्देश्य हासिल गर्नका लागि मध्यमकालीन विकास योजना तयार गर्ने गरिन्छ। यो योजनाअन्तर्गत आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचनाजस्ता योजना पर्दछन्।

(ग) **वार्षिक योजना**

वार्षिक योजना एक वर्षको अवधिका लागि तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरिन्छ। यो योजना मध्यमकालीन योजनामा उल्लेखित उद्देश्य एवं लक्ष्य हासिल गर्ने गरी तर्जुमा गरिन्छ। खासगरी एक वर्षको अवधिमा उपलब्ध हुनसक्ने स्रोत साधनको अनुमान गरी यो योजना तर्जुमा गर्ने प्रचलन छ। यो योजना तर्जुमा गर्दा मध्यमकालीन खर्च संरचनासँग पनि तादात्म्यता राखी तर्जुमा गर्ने गरिन्छ। वास्तवमा वार्षिक योजना अति महत्त्वपूर्ण हुन्छ किनकी दीर्घकालीन र मध्यमकालीन योजनाको लक्ष्य उद्देश्य प्राप्त गर्ने कार्यमा वार्षिक योजनाले नै प्रमुख भूमिका खेल्दछ। तसर्थ वार्षिक योजनामा समावेश गरिएका नीति एवं आयोजनाको कार्यान्वयन महत्त्वपूर्ण हुने भएकाले आफ्नो कार्यान्वयन क्षमता र स्रोत साधनको यथार्थपरक आँकलन गर्नुका साथै प्राथमिकता निर्धारण गरी यो योजना तर्जुमा गर्नुपर्छ। वार्षिक विकास कार्यक्रम र बजेटलाई वार्षिक विकास योजनाका रूपमा लिन सकिन्छ।

मध्यमकालीन खर्च संरचना सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको एक औजार हो।

दीर्घकालीन सोच, आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना र वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमबीचको सम्बन्ध

दीर्घकालीन सोच र योजना अनुरूप आवधिक योजना, आवधिक योजना अनुरूप मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नु पर्ने र मध्यमकालीन खर्च संरचना अनुरूप वार्षिक

विकास कार्यक्रम तर्जुमा गर्नु आवश्यक हुन्छ । वार्षिक विकास कार्यक्रमले बजेट कार्यान्वयनबाट प्रतिफल हासिल गर्न तथा मध्यमकालीन खर्च संरचना र आवधिक योजनाको नतिजा हासिल गर्न सहयोग पुग्दछ । यसको लागि आवधिक योजना र मध्यमकालीन खर्च संरचनाले स्रोतको सुनिश्चितता र प्राथमिकता प्रदान गर्दछ ।

योजनाको आवश्यकता र औचित्य

हाम्रो जस्तो स्रोत साधनको अभाव रहेको र विकासको चाहना र आवश्यकता अत्यधिक रहेको देशमा सीमित स्रोत साधनलाई अधिकतम प्रतिफल प्राप्त गर्ने क्षेत्रमा लगानी गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । यसका लागि बजारले मात्र सम्पूर्ण स्रोत साधनको अति उतम परिचालन गर्न सक्दैन । खासगरी जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सुरक्षा, भौतिक पूर्वाधार निर्माणका साथै कृषि क्षेत्रको विकास, रोजगारीको सिर्जना, गरिबी निवारण, सन्तुलित र समावेशी विकासजस्ता विषय राज्यको दायित्वभित्र पर्दछ । तसर्थः उपलब्ध सीमित स्रोत साधनको उपयोग गरी यी राज्यको दायित्व भएको क्षेत्रमा लगानी गर्नु आवश्यक छ । यसका लागि योजनाबद्ध विकासमार्फत देशको द्रुत विकास गर्नुपर्नेछ ।

आवधिक योजनाको सोच, लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल गर्ने माध्यम वार्षिक योजना र वार्षिक विकास कार्यक्रम हो ।

नेपालको संविधानले तीन खम्बे अर्थनीति अवलम्बन गर्ने कुरालाई जोड दिएको छ । अर्थतन्त्रका यी तीन क्षेत्र (सरकार, निजी र सहकारी क्षेत्रको आ-आफ्नो र संयुक्त प्रयासबाट मात्र देशको तीव्र विकास सम्भव हुन्छ । तसर्थ, वि. सं. २०१३ देखि मिश्रित अर्थतन्त्रको अवधारणा अनुरूप सरकार र निजी क्षेत्रको प्रयासबाट विकास गर्ने अवधारणाअनुरूप योजनाबद्ध विकास प्रयास सुरु गरिएको हो । यो अवधारणा सातौं योजनासम्म कायम रह्यो । तर विश्वव्यापी रूपमा आएको उदारीकरणको लहरअनुरूप नेपालले पनि आठौं योजनादेखि उदार अर्थतन्त्रको अवधारणा अवलम्बन गऱ्यो । त्यस योजनादेखि योजनालाई निजी क्षेत्रसमेतको व्यापक सहयोग लिई विकास गर्नका लागि सरकारको भूमिका सीमित

गरी सरकारले नियामक र उत्प्रेरक भूमिका खेल्ने गरी साङ्केतिक योजना तर्जुमा कार्य सुरु गऱ्यो साथै योजना तर्जुमा गर्दा आमजनताको विचार र आवश्यकता बुझ्ने कार्य सुरु गऱ्यो । र हालको संविधानले सहकारी क्षेत्रसमेतको आवश्यकता र महत्त्वलाई आत्मसात गरी समग्र विकासमा राष्ट्रका तीनै क्षेत्रको प्रयासलाई उपयोग गर्ने गरी योजना तर्जुमा र विकासमा जनताको अपनत्व वृद्धि गरी विकासलाई दिगो बनाउन जनसहभागितामूलक योजना तर्जुमाको आवश्यकतालाई जोड दिएको छ । यसका साथै विकासमा निजी साझेदारी र वैदेशिक लगानीलाई आकर्षण गर्न समेत योजना तर्जुमा गर्ने गरिएको छ ।

आवधिक योजना तर्जुमाका आधार :

आवधिक योजनाको प्रमुख उद्देश्य देशको आर्थिक सामाजिक क्षेत्रको विकास गरी जनताको जीवनस्तरमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउनु हो । योजनाको कार्यान्वयनबाट योजना अवधिमा देशको आर्थिक सामाजिक साथै वातावरणीय पक्षमा समेत सुधार हुनु आवश्यक हुन्छ । तसर्थ योजना तर्जुमा गर्दा संविधानमा रहेका विभिन्न प्रावधान एवं देशको आर्थिक, सामाजिक, वातावरणीय तथा राजनीतिक पक्षसँग सम्बन्धित विभिन्न ऐन नियम र नीतिको कार्यान्वयन तथा उद्देश्य हासिल गर्ने पक्षलाई ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ । तसर्थ, योजना तर्जुमा गर्दा निम्नलिखित आधार लिनु आवश्यक हुन्छ ।

(१) नेपालको संविधान
(२) विद्यमान ऐन, नियम
(३) विद्यमान राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीय नीति
(४) राष्ट्रिय र प्रादेशिक दीर्घकालीन सोच
(५) दिगो विकास लक्ष्य
(६) नेपाल सरकारका मार्गनिर्देशन
(७) प्रमुख समस्या र सम्भावना
(८) सरकारमा सहभागी दलहरूको चुनावी घोषणापत्र ।

मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा

मध्यमकालीन खर्च संरचना सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको एक औजार हो। मध्यमकालीन खर्च संरचना भनेको उपलब्ध सीमित स्रोत (बाह्य स्रोत समेत) लाई राज्य सञ्चालन र विकासका विभिन्न क्षेत्रमा बाँडफाँट गर्ने तीन वर्षीय चक्रिय खर्च संरचना हो। तसर्थ यो निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्तिका लागि आवधिक योजना र वार्षिक बजेटलाई जोड्ने सेतुको कार्य गर्ने संयन्त्र हो। यसले तथा नीतिगत परिवर्तन एवं खर्चको पुनर्वितरणलाई निर्देशित गर्न स्रोत योजनाको मध्यमकालीन दृष्टि र राष्ट्रिय, क्षेत्रगत एवं मन्त्रालयगत र विभागीय तहमा स्रोतको अनुमान योग्यता बढाउने संयन्त्र हो। यसले सरकारसँग उपलब्ध सीमित साधन स्रोतको आँकलन गर्ने र त्यसलाई योजनाको प्राथमिकताको क्षेत्रमा मध्यम अवधिको लागि बाँडफाँट गर्ने गर्दछ। यो बजेट तर्जुमा गर्दा परम्परागत, अल्पकालीन र साँघुरो सोचबाट ग्रसित हुन सक्ने कमजोरीलाई निवारण गर्ने बजेट र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनसम्बन्धी अवधारणा हो। यो सीमित स्रोत र असीमित आवश्यकताबीच तादात्म्यता ल्याउने र नीतिगत प्राथमिकताको आधारमा स्रोतलाई बाँडफाँट गर्ने प्रक्रिया हो।

मध्यमकालीन खर्च संरचनाअन्तर्गत सरकारी स्रोत, राजस्व, आन्तरिक ऋण, वैदेशिक अनुदान तथा ऋणको आँकलन गरी समष्टिगत आर्थिक खाका निर्धारण गरिन्छ। सोको आधारमा खर्च क्षेत्रगत प्राथमिकताअनुरूप विषयगत मन्त्रालय र सरकारका अन्य निकायहरूको नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न आवश्यक मध्यम अवधिको बजेट विनियोजन र सङ्घीय संरचनामा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहको सरकारलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने अनुदान र राजस्व बाँडफाँटसहितको मध्यमकालीन खर्च अनुमानको खाका तयार गरिन्छ। यसरी निर्धारण भएको स्रोतभित्र रहेर मन्त्रालय एवं निकायले नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको क्रममा लाग्ने खर्च रकमको अनुमान गर्दछन्। यसमा सम्बन्धित निकायको व्यापक छलफलपछि तीन वर्ष अवधिको बजेटको खाका तयार गरिन्छ।

वार्षिक योजना र वार्षिक विकास कार्यक्रम तर्जुमा :

आवधिक योजनाको सोच, लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल गर्ने माध्यम वार्षिक योजना र वार्षिक विकास कार्यक्रम हो। यसकारण वार्षिक विकास कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयन अति

महत्त्वपूर्ण छ । वार्षिक विकास कार्यक्रमलाई योजनाको सोच वा लक्ष्यसँग तादात्म्यता मिलाउने औजारको रूपमा मध्यमकालीन खर्च संरचना रहेको हुन्छ । वार्षिक विकास कार्यक्रम तयार गर्दा चालु मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई विशेष ध्यान दिनु पर्दछ । कार्यक्रम तर्जुमा गर्दा नेपालको संविधानमा भएका नीतिगत व्यवस्था मौलिक हक, निर्देशक सिद्धान्त, अनुसूची र अन्य सम्बन्धित प्रावधान, आवधिक योजनामा उल्लेखित उद्देश्य, रणनीतिहरू तथा प्राथमिकता, आवधिक योजना तथा राष्ट्रिय योजनामा उल्लेखित उद्देश्य, लक्ष्य, रणनीति तथा प्राथमिकता, आवश्यकता, समस्या तथा सम्भावनालाई आधार मान्नुपर्ने हुन्छ । साथै, नेपाल सरकारको नीति कार्यक्रम तथा प्राथमिकता, दिगो विकास लक्ष्य, २०३० को मार्गचित्रलगायतका अन्य अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता जस्ता पक्षलाई समेत ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ ।

नीति तथा योजना सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था : २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानको भाग ४ राज्यको निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वअन्तर्गत धारा ५० मा कानूनको शासन, मौलिक हक तथा मानवआधिकारका मूल्य तथा मान्यता, लैङ्गिक सामानत, समानुपातिक समावेशीकरण सहभागिता र सामाजिक न्यायको माध्यमबाट लोक कल्याणकारी राज्य व्यवस्थाको स्थापना तथा परस्पर सहयोगमा आधारित सङ्घीयताका आधारमा सङ्घीय इकाईहरूबीचको सम्बन्ध स्थापित गर्ने, सबै प्रकारको विभेद, शोषण र अन्यायको अन्त्य गरी सभ्य र समतामूलक समाजको निर्माण, सार्वजनिक, नीजि र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकासमार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने, राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र र उन्नतशील बनाउँदै अर्थतन्त्रको विकासको गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुने व्यवस्था गरिएको छ । यस्तै धारा ५१ मा राज्यले तपसिलबमोजिमका नीति अबलम्बन गर्ने उल्लेख गरिएको छ ।

- राष्ट्रिय एकता तथा राष्ट्रिय सुरक्षासम्बन्धी नीति
- राजनीतिक शासन व्यवस्थासम्बन्धी नीति
- सामाजिक र सांस्कृत्तिक रूपान्तरणसम्बन्धी नीति
- अर्थ उद्योग र वाणिज्यसम्बन्धी नीति

- कृषि र भूमिसुधारसम्बन्धी नीति
- विकाससम्बन्धी नीति
- प्राकृतिक साधन स्रोतको संरक्षण, संवर्द्धन र उपयोगसम्बन्धी नीति
- नागरिकका आधारभूत आवश्यकतासम्बन्धी नीति
- श्रम र रोजगारसम्बन्धी नीति
- सामाजिक न्याय र समावेशीकरणसम्बन्धी नीति
- न्याय र दण्डसम्बन्धी नीति
- पर्यटनसम्बन्धी नीति
- अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धसम्बन्धी नीति

यस्तै धारा ५२ मा राज्यका नीतिहरूको कार्यान्वयन गर्दै नेपाललाई समृद्ध र समुन्नत बनाउने राज्यको दायित्व हुने व्यवस्था गरिएको छ।

नेपालको योजनाको विकासको अवधारणाअनुरूप नौवटा पञ्च वर्षीय तथा पाँचवटा त्रि-वर्षीय योजनाहरू कार्यान्वयनमा आइसकेका छन् । योजनागत विकासको अवधारणाले विकासको स्वरूपमा परिवर्तनको सङ्केत देखा परे पनि विकासमा गरिबी निवारण, सामाजिक विकास, पूर्वाधारको विकासजस्ता अनेकौं समस्याहरू विद्यमान रहेका छन्। अहिलेसम्म राष्ट्रिय सडक सञ्जालमा आबद्ध नभएका जिल्ला रहेका छन् भने विभिन्न सामाजिक कुरीती तथा अन्धविश्वासको परम्परामा आधारित घटनाहरू बोला मौकामा सार्वजनिक हुने गरेका छन् । देशभित्र रोजगारीको व्यवस्थापन हुन नसकेको कारण कैयौं हाम्रा युवाहरू विदेशमा श्रम बेच्न बाध्य भएका छन् । दाइजो बालविवाह, बोक्सी, छाउप्रथाले अहिले पनि हामी सामाजिक विकासको क्षेत्रमा पछि रहेका तथ्यहरूलाई उजागार गरिसकेका छन्। स्वदेशी उत्पादनको अभावमा विदेशवाट आयातीत वस्तुको भरमा हामी बाँच्न बाध्य भएका छौ । निर्यातभन्दा आयात बढी रहेका छन्।

राष्ट्रिय योजना आयोगले १५औं आवधिक योजनाको तर्जुमा गरेको छ। १५औं आवधिक योजनामा दीर्घकालीन सोचसहितको वि. स. २०८७ सम्ममा सम्पूर्ण नागरिकहरूलाई

निरपेक्ष र बहुआयामिक गरिबीको अवस्थाबाट मुक्त गर्दै दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्ने तथा मध्यम आयस्तरको मुलुकमा स्तरोउन्नति गर्ने र वि. स. २१०० सम्ममा समुन्नत राष्ट्रको स्तरमा पुऱ्याउने ३० वटा राष्ट्रिय लक्ष्य, गन्तव्य र सूचकहरू निर्धारण गरिएको छ भने राष्ट्रले ५ वर्षभित्र प्राप्त गर्ने लक्ष्य तथा गन्तव्यहरू निर्धारण गरिएको छ। समृद्ध नेपाली सुखी नेपालीको सोचलाई साकार पार्न सर्वसुलभ आधुनिक पूर्वाधार एवं सघन अन्तर आबद्धता, मानवपुँजी निर्माण तथा सम्भावनाको पूर्ण उपयोग, उच्च दिगो उत्पादन तथा उत्पादकतत्त्व, उच्च र समतामूलक राष्ट्रिय आय परिष्कृत र मार्यादित जीवन, सुरक्षित सभ्य र न्यायपूर्ण समाज, स्वस्थ्य र सन्तुलित पर्यावरण, सुशासन, सबल लोकतन्त्र, राष्ट्रिय एकता सुरक्षा र सम्मानसहितको राष्ट्रिय दीर्घकालीन लक्ष्य निर्धारण गरिएको छ। यस्तै यसका लागि दीर्घकालीन रणनीति तपसिलबमोजिम बनाइएका छन्।

- तीव्र दिगो र रोजगारमूलक आर्थिक वृद्धि गर्ने।
- सुलभ तथा गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा र शिक्षाको सुनिश्चित गर्ने।
- आन्तरिक तथा अन्तर्देशीय अन्तर्आबद्धता एवं दिगो शहरी वस्ती विकास गर्ने।
- उत्पादन र उत्पादकतत्त्व वृद्धि गर्ने।
- पूर्ण दिगो र उत्पादनशील सामाजिक सुरक्षा तथा संरक्षण गर्ने।
- गरिबी निवारण र आर्थिक सामाजिक सामानतासहितको न्यायपूर्ण सामाज निर्माण गर्ने।
- प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र परिचालन तथा उत्थानशील विकास गर्ने।
- सार्वजनिक सेवाको सुदृढीकरण, प्रादेशिक सन्तुलन र राष्ट्रिय एकता संवर्द्धन गर्ने।

दीर्घकालीन सोचका रणनीति कार्यान्वयन गर्न रूपान्तरणका संवाहकहरू अवलम्वन गरिएको छ।

- गुणस्तरीय एकीकृत यातायात प्रणाली, सूचना प्रविधि तथा सञ्चार पूर्वाधार र वृहत सञ्जालीकरण।
- गुणस्तरीय मानवपुँजी निर्माण, उद्यमशील कार्य संस्कृति विकास र सम्भावनाको पूर्ण उपयोग।

- जलविद्युत उत्पादन वृद्धि र हरित अर्थतन्त्र प्रवर्द्धन ।
- उत्पादन, उत्पादकतत्त्व र प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता अभिवृद्धि ।
- गुण्स्तरीय पर्यटन सेवाको विकास र विस्तार ।
- आधुनिक, दिगो र व्यवस्थित शहरीकरण आवास र बस्ती विकास ।
- प्रादेशिक र स्थानीय अर्थतन्त्रको विकास र सुदृढीकरण तथा औपचारिक क्षेत्रको विस्तार ।
- सामाजिक संरक्षण र सुरक्षाको प्रत्याभूति ।
- शासकीय सुधार र सुशासन अभिवृद्धि ।

यस्तै प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहले आवश्यक नीति तथा योजनाहरूको निर्माणमा संलग्न रहेका छन् । यसरी निर्माण गरिने नीति तथा योजनाले वास्तविक जनताको आवश्यकताको मूल मर्मलाई समावेश गरी सहभागितात्मक तथा अन्तर्सम्बन्ध स्थापित गरी नीति तथा योजना निर्माण गर्दा कार्यक्रमको सफल कार्यान्वयनमार्फत जनताले उचित प्रतिफल प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

नेपालको संविधानको भाग २० को धारा २३२ देखि २३५ मा सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहअस्तिव्व, समन्वय तथा सहकारिताको सिद्धान्तका अधार हरूको व्यवस्था गरेको छ । धारा २३३ (१) मा प्रदेश प्रदेशबीचको सम्बन्धअर्न्तगत एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानूनी व्यवस्था, न्यायिक एवं प्रशासकीय निर्णयको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्ने २३३(२)मा साझा चासो, सरोकार र हितको विषयमा सूचना आदानप्रदान गर्न, आफ्नो कार्य वा विधायनका बारेमा आपसी समन्वय विस्तार गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस्तै प्रदेश प्रदेशबीचको समन्वयका लागि धारा २३४ मा अन्तरप्रदेश समन्वय परिषद् र धारा २३५ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वयको व्यवस्था गरेको छ ।

अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को परिच्छेद दफा ३३ मा समन्वयका लागि अन्तर्सरकारी वित्त परिषद, ३५ मा प्रदेशको जिम्मेवारीअन्तर्गत एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको वित्त विषयसँग सन्बन्धित कानून, निर्णय वा आदेश कार्यान्वयनमा सहयोग

गर्ने र ३६ मा वित्तसँग सम्बन्धित साझा चासो, सरोकार र हितको सम्वन्धमा समन्वय र सहयोगको व्यवस्था गरेको छ।

निष्कर्ष : नीति तथा योजना एक अर्काको पूरकको रूपमा रहेको छ। नीतिले योजनाको कार्यान्वयन गर्ने तरिका तथा प्रक्रियाहरूको बारेमा सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहले आवश्यकता अनुसारको नीति तथा योजनाहरूको निर्माण गरेका छन् र गर्ने प्रक्रिया निरन्तर नै रहेका छन्। प्रदेशले निर्माण गर्ने दीर्घकालीन सोच, आवधिक योजना, विभिन्न गुरुयोजना, नीति तथा कार्यक्रममा सङ्घीय सरकारले निर्धारण गरेका लक्ष्य तथा गन्तव्यहरूको अतिरिक्त प्रदेशको भूगोल, वास्तविक आवश्यकता रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गर्ने र दिगो विकासका लक्ष्यलाई समेटिने गरी समन्वय र सहकार्यमा अगाडि बढ्न उपयुक्त देखिन्छ। यसैगरी स्थानीय तहले सङ्घीय सरकार र प्रदेश सरकारले नीति तथा योजनामा निर्धारण गरेका लक्ष्य तथा गन्तव्यहरू समेटिने गरी सहकार्य गरेर नीति तथा योजनाको निर्माण गरेमा सार्थकता पाउने देखिन्छ।

सन्दर्भ-सामग्री

१. नेपालको संविधान, २०७२।

२. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४।

३. १५औँ आवधिक योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग, नेपाल।

४. प्रादेशिक आवधिक योजना, प्रदेश नीति तथा योजना आयोग, प्रदेश न.२।

५. योजना तर्जुमा प्रक्रिया, राष्ट्रिय योजना आयोग सिंहदरबार, काठमाडौँ नेपाल।

६. योजना तथा कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रिया, प्रदेश नीति तथा योजना आयोग प्रदेश न.२।

७. अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४।

८. नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम, २०७७।

९. प्रदेश सरकार प्रदेश न.२ को नीति तथा कार्यक्रम, २०७७।

विकेन्द्रीकरणमा हराएको शिक्षा

प्रा. डा. विद्यानाथ कोइराला
शिक्षाविद्

अलमले विकेन्द्रीकरण

विकेन्द्रीकरण गर्नेले संरचनाको आधार लिन्छ। पहिलोले शासकीय संरचना पछ्याउँछ। यो चिन्तनले सरकारको सङ्घीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहलाई आधार मान्छ। नेपालको संविधानको अनुसूचीहरूमा उल्लेखित एकल तथा साझा अधिकारको प्रावधानले त्यही आधार लिएको हो। उच्चस्तरीय शिक्षा आयोग, २०७४ ले यही आधारमा शिक्षाको नीतिगत व्यवस्था गरेको थियो। दोस्रोले कर्मचारीतन्त्रको संरचनालाई विकेन्द्रीकरणलाई आधार मान्छ। विद्यालय क्षेत्र विकास योजना (BPEP, SSRP, SSDP) ले त्यही आधार समातेको हो। यो आधारले विद्यालयलाई विकन्द्रीकरणको अन्तिम विन्दू (unit of decentralization) मान्छ। उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोगको प्रतिवेदन २०७५ तथा शिक्षा नीति, २०७६ ले चाहिँ कर्मचारीतन्त्रकै संरचनालाई समातेका छन्। प्रस्तावित शिक्षा ऐन पनि यही आधारमा तयार पारिएको छ। अर्थात् संविधानले बनाएको शासकीय संरचनालाई सरकारकै शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयले वेवास्ता गरेको छ। तेस्रो चिन्तनले जनस्तरको समितिको अपेक्षा गर्छ। यसले केही स्वतन्त्र व्यक्ति खोज्छ। केही कर्मचारी राख्छ। केही शासकीय संरचनाको मान्छे लिएर छुट्टै संरचना बनाउँछ। अमेरिकाको स्थानीय शिक्षा अधिकारीको बोर्ड (local education authority) ले

संविधानले बनाएको शासकीय संरचनालाई सरकारकै शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयले वेवास्ता गरेको छ।

यो संरचनाको चिन्तन समातेको छ । चौथो चिन्तनमा केन्द्रले स्थानीय सरकारलाई निश्चित अधिकार दिन्छ । निश्चित सूचकका आधारमा केन्द्र यहाँ छ, प्रदेश यहाँ छ, काउण्टी वा कम्युन यहाँ छ भन्ने कुरासहितको अधिकार दिन्छ । चीनको जनवादी केन्द्रीयता त्यही हो । यसबाहेक नेपालमा केही जाती तथा धर्मका आ-आफ्ना संरचनाहरू पनि छन् । मधेशको जातपिच्छेका माइजन/माञ्जन/माइञ्जन, नाइके, थारूका बडघर/भलमान्सा/महतो/महताइन तथा मुश्लिमका मौलवी/मौलाना निर्णायक हुन् । तिनैले पञ्चायती गरेर निर्णय दिन्छन् । तिनका सामाजिक मान्यता भने ज्यूँका त्यूँ छ । मोरङको झोराहाटका बातर समुदायका नाइके तथा उपनाइकेहरूले सबै बालबालिकालाई विद्यालय पठाए । उनले गरेको योगदानले सरकारको झझल्को दिन्छ । राउटेको मुखियाले गरेको निर्णयले पनि त्यही कुरा सम्झाउँछ । तर नेपालको संविधान तथा ऐन, नियमले तिनीहरूलाई संरचनागत मान्यता दिएको छैन । यहींनेर प्रश्न उठ्छ, हामीले कुन संरचना समाल्ने हो ? शासकीय संरचना समाल्ने हो भने स्थानीय सरकारको अधिकार खोजौं । कर्मचारीतन्त्रको संरचना समाल्ने हो भने विद्यालयको अधिकार खोजौं । जनस्तरको संरचना खोज्ने हो भने निष्पक्ष व्यक्तिहरूको जिम्मेवार समितिको अधिकार खोजौं । जातजातिका परम्परागत संरचानमा काम गर्ने हो भने मोरङको झोराहाटका बातरलाई अधिकार दिने चिन्तन बोकौं ।

काम गर्ने शैली

विकेन्द्रीकरण गर्नेहरूका आ-आफ्नै शैली छन् । तलबाट उठने विकेन्द्रीकरण । यस्तो विकेन्द्रीकरणले माथिको इशारा कुर्दैन, आफैं निर्णय गर्छ (evolutionary decentralization) । सहयोग चाहिए माथिको मुख ताक्छ, प्रदेशको, सङ्घको । अमेरिकी विकेन्द्रीकरण त्यही हो । सङ्घीय सरकारले स्थानीयलाई अधिकार दिन्छ । स्थानीय क्रियाशील भइरहन्छ । बेल्जियमको विकेन्द्रीकरण त्यही हो (devolutionary decentralization) । सङ्घले केही अधिकार स्थानीय सरकारलाई दिन्छ । त्यही काम स्थानीयले गर्छ । चीनको विकेन्द्रीकरण त्यही हो (de-concentrated decentralization) । कर्मचारीतन्त्रले आफ्ना केही कामहरू स्थानीय सरकारलाई जिम्मा दिन्छ । पञ्चायतकालीन विकेन्द्रीकरण त्यही हो (delegated decentralization) । सङ्घले आफ्नो कर्मचारी नै स्थानीय तहमा पठाउँछ ।

केही अधिकार संविधान तथा कानूनले तय गर्छ । नेपालको अहिलेको विकेन्द्रीकरण यही हो (de-copulated decentralization) । यहींनेर प्रश्न आउँछ, हामीले कुन शैलीको विकेन्द्रकरण खोजेका हौं ? यी कुरामा सर्वदलीय संवाद चाहिने हैन र ? यसबारेमा दलका नेताहरू बोल्दैनौं । दलकै झण्डामा चुनाव लडेका प्रदेश तथा स्थानीय सरकारका नेतृत्व बोल्दैनौं । संविधानविद्, कानूनविद् तथा न्यायमूर्तिहरू बोल्दैनौं ।

विकेन्द्रीत देशको शैक्षिक अभ्यास

सङ्घीय संरचनाका देशमा सबैका आ-आफ्नै तरिकाका शैक्षिक अभ्यास छन् । इथियोपियामा सङ्घीय सरकारले स्थानीय सरकारलाई अधिकार दिएको छ (devolutionary decentralization) । मेक्सिकोले स्थानीय सरकारलाई बलियो बनाएको छ । सबै स्थानीय सरकारको अधिकार समेटेर सङ्घीय सरकार बलियो हुने प्रबन्ध गरेको छ (evolutionary decentralization) । मलेसियाले केन्द्रीकरण गरेको छ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले केन्द्रकै आदेश कार्यान्वयन गर्छन् । संयुक्त अरब इमिरेटसले सङ्घीय तथा प्रदेश सरकारको मिश्रित भूमिकामा स्थानीय सरकारलाई काम लगाएको छ ।

सङ्घीय सरकारले एकल अधिकार हनन गऱ्यो भनी मुद्दा हाल्ने तागत भएका जनप्रतिनिधि भएनौं । त्यसको एकल कारण थियो —दलसँगको आबद्धता ।

मेक्सिको र इथियोपियामा लगानीको जिम्मा सङ्घीय सरकारले लिएको छ । यिनीहरूले लगानीको पारदर्शी सूत्र (formula funding) बनाएका छन् । संयुक्त अरब इमिरेटसले चाहिँ सङ्घ र प्रदेशको साझा लगानीको व्यवस्था गरेको छ । मलेसियाले प्रतिविद्यार्थी लगानी गर्ने (per capita funding) नीति लिएको छ । कुन तहको सरकारले के गर्ने ? भनी मलेसियाले स्पष्ट गरेको छ । सङ्घले स्तर निर्धारण गर्छ । पाठ्यक्रमको स्तर । गुणस्तरको स्तर । मूल्याङ्कनको स्तर । प्रदेश सरकारलाई स्थानीय सरकारका निम्ति निश्चित रकम खर्चनुपर्छ भन्ने प्रबन्ध गरेको छ ।

जोर्डन र प्यालेस्टाइनले विद्यालयमा आधारित अनुगमनको तरिका अपनाएका छन् । मेक्सिकोले स्थानीय सरकारको अनुगमनलाई प्रदेश तथा सङ्घीय तहमा पठाई विश्लेषण

गर्ने व्यवस्था गरेको छ। इथियोपिया र संयुक्त अरब इमिरेटसले चाहिँ प्रदेश सरकारको जिम्मामा अनुगमनको नतिजा विश्लेषण र कारबाही गर्ने व्यवस्था गरेको छ। मलेसियाले स्थानीय तहको अनुगमनको नतिजा सिधै सङ्घीय तहमा लगी विश्लेषण गरेको छ।

यमनको सङ्घीय सरकारले योजना बनाउँछ। त्यो योजनामा नै प्रदेश सरकारले काम गर्नुपर्छ। उसले केही कुरा थप्न सक्छ। स्थानीयले पनि त्यही योजना लागू गर्छ। तर केही थप्न सक्छ। शिक्षक स्थानीय सरकारकै हुन्छ। उसैले भर्ना गर्छ। उसैले निष्कासन गर्छ। प्रदेश तथा सङ्घले शिक्षक भर्ना गर्दैन। शिक्षकको मानकचाहिँ सङ्घले तोकेअनुसारको हुन्छ। केन्यामा विद्यालय व्यवस्थापन समितिले शिक्षक नियुक्ति गर्ने प्रबन्ध छ। प्रश्न यहीं हो, नेपालको स्थानीय सरकारले के-के गर्ने ? विद्यालयलाई के-के काम लगाउने ? प्रदेश सरकारले के-के गर्ने ? यसको टुङ्गो कसले लगाउने ? कसरी लगाउने ? अनुसूची ९ को पक्षधर सङ्घीय सरकार छ। अनुसूची ८ को अधिकार खोज्ने स्थानीय सरकार छ। आफ्नो कार्य क्षेत्र नजान्ने प्रदेश सरकार छ। यो बेलामा अन्तर्सरकार संवाद जरुरी थियो। तर सबै चुप छौं। सङ्घीय सरकारकै मुख ताक्ने गरेका छौं।

सङ्घीय सरकारले सङ्घीय ऐन नआएसम्म स्थानीय ऐन नबनाउन जारी गरेको निर्देशन अदालतहरूले हेरेनन्। यस अर्थमा दोषी अदालत थियो। सजाय स्थानीय नेतृत्वले पायो।

हाम्रो नियति

संरचना र संस्कारले गर्दा हामीले निश्चित नियति भोग्यौं। दलको टिकटमा स्थानीय सरकारको निर्वाचन गऱ्यौं। परिणामतः सङ्घीय सरकारको दलीय छायाँ स्थानीय सरकारमा परिरह्यो। सङ्घीय तहका आ-आफ्ना दलका नेताले नबोलेसम्म बोल्न नसक्ने स्थानीय सरकार बन्यो। सङ्घीय नेतृत्वले निर्वाचनमा टिकट दिने प्रबन्धले गर्दा नेता रिझाउनैपर्ने बाध्यता स्थानीय नेतृत्वमा रह्यो। नेता नरिझाए टिकट नपाउने। जनता नरिझाए भोट नपाउने। यस्तो तरवारको धारमा बसेर काम गर्नुपर्ने स्थानीय सरकारको नियति बन्यो।

सङ्घीय सरकारले काममा ढिलाइ गऱ्यो। यसले गर्दा हामीसँग निश्चित मानकहरू

छैनन् । पाठ्यक्रमका मानक । पाठ्यपुस्तकका मानक । परीक्षाका मानक । गुणस्तरका मानक । ऐनका मानक । मानकहीनताले हामीलाई सङ्घको निर्देशन कुनै पर्ने बाध्यतामा पुऱ्यायो । सङ्घले समयमा काम गर्न नसक्दा स्थानीय सरकारले पनि काम गर्न नसक्ने भयो ।

सङ्घीय नीति बन्दा पनि संविधानको अनुसूची ८ को उलंघन भयो । यसो हुँदा पनि स्थानीय सरकारहरू बोल्न सकेनौं । बोल्नेको बोली पनि झिँगाको पाखुरा सुक्र्याइँ बन्यो । सङ्घीय सरकारले एकल अधिकार हनन गऱ्यो भनी मुद्दा हाल्ने तागत भएका जनप्रतिनिधि भएनौं । त्यसको एकल कारण थियो –दलसँगको आबद्धता ।

मानकहीन अदालत हाम्रो नियति हो । त्यसैले हामीले उही अधिकारको प्रयोग गर्दा कुनै पालिका हाऱ्यौं । कुनै जित्यौं । हराउने तथा जिताउने कानूनका ज्ञाता थिए । सर्वोच्च अदालत थियो । जिल्ला अदालत थियो । तिनका मानकहीन निर्णय विरुद्ध पनि स्थानीय सरकार गएनौं । यस अर्थमा रमिते भयौं । हार्ने-हराउने तथा जित्ने जिताउनेहरूका सामान्य आधार थिए । नीति नबनाई ऐन बनाए हार्ने । ऐन बिना नियमावली बनाए हार्ने । नियमावली विना कार्यविधि बनाए हार्ने । यो स्थितिमा प्रत्येक पालिकाले शिक्षा नीति, ऐन, नियमावली, कार्यविधि बनाउनु जरुरी थियो । जसले सङ्घीय ऐन नभई स्थानीय ऐन कसरी बनाउने भनेर कुरे, ती हारे । जसले बनाए ती जिते । सङ्घीय सरकारले सङ्घीय ऐन नआएसम्म स्थानीय ऐन नबनाउन जारी गरेको निर्देशन अदालतहरूले हेरेनन् । यस अर्थमा दोषी अदालत थियो । सजायँ स्थानीय नेतृत्वले पायो । अझै पाउँदैछ । तर स्थानीय सरकारको साझा नेतृत्व बोल्न सक्तैनौं ।

प्रश्न हो कर्मचारीतन्त्र र त्यसैको बशिभूत सङ्घीय सरकारलाई विदेशीले नचाएको कुरा स्वीकार्ने कि हामीले चाहेको काम गराउने ?

शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयले शिक्षा नीति, २०७६ बनायो । शिक्षा ऐन २०७७ को मस्यौदा तयार पाऱ्यो । त्यो नीतिले संविधानको अनुसूची ९ लाई आधार बनायो ।

शिक्षा ऐन २०७७ को मस्यौदा पनि त्यही आधारमा बनेको छ । त्यसबारे राजनीतिक दलका सङ्घीय नेताहरूले संवाद नै गरेनौं । चाहेनौं । परिणाममा भोलि अर्को दलको शासन आउनासाथ नीति तथा ऐनगत फेरबदल हुने सम्भावना रह्यो । यसो हुँदा हामी हिजोकै नियतिमा पुग्यौं । सरकार बदलिन्छ । नीति बदलिन्छ । ऐन बदलिन्छ । शिक्षा आयोग बन्छ । दराजमा थन्किन्छ । यो नियति दोहोऱ्याउन सबै राजनीतिक दल तयार छौं । कोही नबोल्नुले अर्थ यही हो ।

नियति सच्याउने उपाय

नियति सच्याउने हो भने स्थानीय सरकारको नेतृत्वले अनेकन काम गर्नुपर्छ । शिक्षामा विकेन्द्रीकरणको सबैभन्दा तल्लो एकाइ कुन हो भनी टुङ्गो गर्नु पहिलो काम हो । स्थानीय सरकार हो भन्ने मान्यता राख्ने हो भने कर्मचारी संरचनालाई चुनौती गर्नुपर्छ । तिनलाई भन्नुपर्छ अब सङ्घीय शिक्षा सुधार वा शिक्षा विकास योजना चाहिन्न । तिमीले दिने मानक हो । उद्देश्य हो । स्तरीय परीक्षाको खाका हो । योजना लाद्ने काम तिम्रो होइन ।

संविधानलाई मान्ने हो भने प्रत्येक पालिकामा यस्ता कोष बनाए हुन्छ । पालिका शिक्षा विकास कोष ।

योजना बनाउन विदेशी दाताहरू तात्छन् । साहूसंस्थाहरू तात्छन् । सङ्घीय सरकार तिनकै इशारामा विज्ञ खोज्छ । BPEP, SSRP, SSDP त्यसरी नै बने । अब post SSDP बन्दैछ । प्रक्रिया त्यही हो । प्रश्न यहीं हो –विदेशीलाई गुहार्ने रहर छ भने मानक बनाउन लगाऊँ । आधारभूत तहका लागि । माध्यमिक तहका लागि । स्नातक तहका लागि । स्नातकोत्तर तहका लागि । विद्यावारिधी तहका लागि । गुणस्तरका मानक बनाउन लगाऊँ । उमेर अनुसारका । कक्षापिच्छेका । स्तरीय परीक्षा बनाउन लगाऊँ । Terminating level का । कक्षैपिच्छेका । मनोवैज्ञानिक तथा सामाजिक क्षमता जाँच्ने टेष्ट ब्याट्री बनाउन लगाऊँ । शिक्षक तथा प्राध्यापकको क्षमता जाँच्ने । बालवालिकाको प्रतिभा जाँच्ने । नाच्ने प्रतिभा । गाउने प्रतिभा । विज्ञानी प्रतिभा । अन्य सर्जक प्रतिभा । प्रश्न हो कर्मचारीतन्त्र र त्यसैको बशिभूत सङ्घीय सरकारलाई

विदेशीले नचाएको कुरा स्वीकार्ने कि हामीले चाहेको काम गराउने ? दोस्रो टुङ्गो त्यसकै गर्नुपर्छ ।

हाम्रो सङ्घीयता शिक्षामा कस्तो हुने ? स्वास्थ्यमा कस्तो हुने ? लगानीमा कस्तो हुने ? भन्ने कुराको निर्णय गर्नुपर्छ । यस्ता प्रश्नहरूको संवाद कहाँ हुने ? विज्ञकोमा ? सङ्घीय नेतृत्वको तहमा ? लाए-अन्हाएको काम गर्न सिके-सिकाएका पालिकाको नेतृत्व तहमा ? विदेशीको इशारामा ? अन्त कतै ? टुङ्गो लगाउनुपर्ने तेस्रो कुरा यही हो । अर्थात् हामी यो-यो काम गर्न सक्छौं । यो-यो काममा प्रदेश सरकारको मुख ताक्छौं । यसका लागि स्थानीय सरकारको सहयोग खोज्छौं भन्न सके स्थानीय सरकार बन्छौं । नत्र स्थानीय निकाय हुन्छौं । प्रश्न हो निकाय हुने कि सरकार हुने ? टुंङ्गो यसको गर्नुपर्छ ।

अहिले पालिका, प्रदेश र सङ्घले एउटै काम गरिरहेका छन् । पालिकाले बाटो कालोपत्रे गरेको छ । प्रदेशले गरेको छ । सङ्घले गरेको छ । त्यसको आधार के हो ? विद्यालय टिपेर सघाउने काम राष्ट्रपति शिक्षा विकास कोषले गरेको छ । सङ्घीय सरकारले गरेको छ । प्रदेश सरकारले गरेको छ । पालिका सरकारले गरेको छ । यो जात्रा रोक्ने आधार के हो ? पालिका कोष यसको विकल्प हुनसक्छ । प्रतियोगी विद्यालय बनाउने नीति हुनसक्छ । शासकीय प्रणाली मिच्न नदिने पालिकाको अभियान हुनसक्छ । यी र यस्ता कार्यक्रमहरू हुन दिने कि बन्द गर्ने ? यसको पनि टुङ्गो लाग्नु जरुरी छ ।

सरकार बन्न नीति, ऐन, नियमावली र कार्यविधि चाहिन्छ । हर विधामा नीति, ऐन, नियमावली, र कार्यविधि बनाउने अहिलेको चलन हो । यो चलनले अन्तरनीति, अन्तरऐन, अन्तरनियमावली र अन्तरकार्यविधि बाँझो परेको छ । यो बाँझोले जनताको घरमा सेवा पुगेको छैन । यो स्थितिमा पालिकाले विषयगत नीति, ऐन, नियमावली, र कार्यविधिको थुप्रो बनाउने कि घरलाई एकाइ मानेर एकीकृत नीति, ऐन, नियमावली, र कार्यविधि बनाउने हो? यो कुराको पनि टुङ्गो लगाउनुपर्छ ।

विकेन्द्रीकरण भनेके के हो ? के-के कुरामा हामीले विकेन्द्रीकरण खोजेका हौं ? के-के कुरामा अरूको सहयोग खोजेका हौं ? त्यो कुराको खोजी भएको छैन । सबै पालिकाको सहकार्यमा यो कुराको खोजी गर्नुपर्छ । अनि भन्नुपर्छ –हामी आफैं यी-यी काम गर्नसक्छौं । यी कामका लागि आंशिक सहयोग खोज्छौं । यी काममा पूरा सहयोग खोज्छौं । यो कुराको टुङ्गो लगाउनु पर्छ ।

कामको हिसाबले प्रदेश सरकार त्रिशङ्कु बनेको छ । यो सरकार जोडिने कहाँ हो ? जनस्तरमा जोडन स्थानीय सरकार छ । पालिकास्तरमा राजनीतिक दलकै कार्यकता भएकाले तिनको सङ्घीय सरकारसँग सिधा सम्पर्क छ । हुन्छ । हुन दिइन्छ । देशको आकारले पनि यसलाई सघाएको छ । पालिकाबाट आउने समस्यालाई सिधै केन्द्रले उत्तर दिने संस्कारले गर्दा प्रदेश सरकार त्रिशङ्कु नै बनेको छ । प्रदेश सरकारको काम पनि त्यही ढङ्गको छ । रु ५ लाख, १० लाख दिएर पालिकालाई जानकारी नदिँदै स्थानीयलाई सघाउने । यसले गर्दा अन्तर्सरकार विश्वास गुमेको छ । काममा दोहोरोपना देखिएको छ । यो स्थितिले पालिका तह निरीह बनेको छ । यो स्थितिबाट मुक्त हुन केही उपाय गर्नु जरुरी छ । पहिलो उपाय हुनसक्छ यतिभन्दा कम रकम लगानी गर्न प्रदेश सरकारले नपाउने भनी टुङ्गो गर्ने । लगानी गर्दा पालिकामार्फत मात्रै गर्नुपर्ने दोस्रो उपाय हुनसक्छ । तेस्रो उपाय हुनसक्छ– प्रदेश सरकारले लगानी गर्ने शीर्षक नै भिन्न बनाउने । चौथो उपाय हुनसक्छ– प्रदेश सरकार सङ्घीय तथा स्थानीय सरकारबीच लमी (liaison) बन्न । पालिकाहरूको काममा प्रतिस्पर्धा गराउने । पुरस्कृत गर्ने । दण्डित गर्ने । यी र यस्ता कुरामा टुङ्गो लगाउन स्थानीय सरकार र प्रदेश सरकारबीच संवाद जरुरी छ । संवाद नहुने हो वा हालकै तरिकामा प्रदेश सरकार राख्ने हो भने प्रदेश सरकार घाँडो हुन्छ ।

राष्ट्रपति शिक्षा विकास कोष अर्को घाँडो हो । यो घाँडोले विवाद सिर्जना गर्छ । गरेकै छ । दलकै कार्यकर्ता राष्ट्रपति बन्ने संस्कारले यसलाई सदैव विवादमा राख्छ । फेरि शिक्षा विकासको जिम्मा कसको हो ? सबैको जिम्मा हो भने सबैले नून हालेको तरकारी बन्छ । कसैको हो भने संविधानमा स्पष्ट छ । माध्यमिक

तहसम्मको शिक्षा पालिकाले हेर्ने । प्रादेशिक विश्वविद्यालय प्रदेश सरकारले हेर्ने । सङ्घीय विश्वविद्यालय सङ्घीय सरकारले हेर्ने । संविधानलाई मान्ने हो भने प्रत्येक पालिकामा यस्ता कोष बनाए हुन्छ । पालिका शिक्षा विकास कोष । प्रदेश शिक्षा विकास कोष । सङ्घीय शिक्षा विकास कोष । यो कोषले तत्स्थानमा अनुसन्धान गर्ने-गराउनेहरूलाई सघाउनुपर्छ । प्रतिभाको खोजी र विकास गर्ने-गराउनेहरूलाई सघाउनुपर्छ । सर्जक कामलाई सघाउनुपर्छ ।

अदालतका मानकहीन निर्णयहरूले पालिका नेतृत्वलाई अलमलमा राखेको छ । दलीय आग्रह-पूर्वाग्रहमा निर्णय हुने संस्कारले मलजल पाएको छ । यसबाट बच्न-बचाउन अदालतहरूको मानक बन्नुपर्छ । सार्वजनिक मानक । त्यही मानकमा टेकेर काम गर्नु-गराउनुपर्छ । अन्यथा तजबिजी मानकले पालिकालाई कमजोर बनाउँछ । यसका लागि पालिकाहरूले कानूनविद्, संविधानविद् आदिसँग संवाद गर्नुपर्छ । टुङ्गो लगाउनुपर्छ ।

स्थानीय सरकार जनताको हुने कि दलको हुने ? पालिकाका प्रतिनिधि दलको घोडा हुँदा स्थानीय सरकारले एकै गतिमा काम गरेन । दलहरूको कुर्सीको रडाको पालिकास्तरमा पनि पुग्यो । भागबण्डा । आफ्नो मान्छे । यो स्थितिबाट बच्न गुणवत्ताको पारदर्शी मानक बन्नुपर्छ । यसबाट कसरी मुक्त हुने भन्ने कुरा स्थानीय सरकारले टुङ्गो लगाउनुपर्छ ।

समुद्रभित्र पानीको धार हुन्छ । नदी जस्तै बगिरहने । स्थानीय तहका मान्जन, बडघर, भलमान्सा, नायक, थकाली, नरालो, मौलवी/मौलाना, लामा, पुरोहित, फदाङ्गवा आदि यस्तै रैथाने जनस्तरका संरचनाहरू हुन् । तिनका कुरा सुन्ने तथा तीसँग सहकार्य गर्ने संस्कार हाम्रा पालिकामा छैन । रैथाने संरचना जनताका सांस्कृतिक धरोहर हुन् । सांस्कृतिक पुरुत्थान र पहिचानको खोजी गर्ने सोच बोक्ने हो भने यस बारेमा पनि टुङ्गो गर्नुपर्छ । कसरी तिनको उपयोग गर्ने भनेर । जिम्मेवार बनाउने भनेर ।

निचोड

के सुधार्ने ? विश्वभरको चिन्तन हो । चिन्ता हो । साम्यवादीले संरचना सुधार्ने चिन्तन बोके । संरचना बदलियो । सोच बदलिएन । यसको अर्थ हो संरचना परिवर्तनले मात्रै अपेक्षित सुधार हुने रहेनछ । पञ्चायती व्यवस्थाले व्यक्ति बदल्यो । त्यसले पनि अपेक्षा पूरा गरेन । बेलायतीले व्यक्ति र संरचनाबीचको सम्बन्ध सुधारे । त्यसले केही हुने रहेछ । नेपालमा के सुधार्ने ? व्यक्ति ? संरचना ? अन्तर्क्रिया ? प्रवृत्ति ? अन्य कुनै कुरा ? यी र यस्ता कुरामा पालिकामा नै संवाद गर्नुपर्छ । यसो गर्ने हो भने शिक्षा सुधिन्छ । शास्त्रीय संवाद । जातजातीय संवाद । भाषिक संवाद । अन्तर्दलीय संवाद । शासकीय संवाद । धार्मिक संवाद । सामाजिक विभेदका संवाद । न्याय-अन्यायका संवाद । खोजेको र पाएको शिक्षामा संवाद । प्रश्न हो, संवादमा लाग्ने कि ? दलीय मालिकको इशारा कुर्ने ? निर्णय गर्ने काम स्थानीय सरकारको । किनकि संवाद गरे लोकतन्त्र संस्थागत हुन्छ । विकेन्द्रीकरण बलियो हुन्छ । काममा सहभागिता जुट्छ । समावेशी संस्कार बन्छ ।

प्रदेश तथा स्थानीय तहमा मानवअधिकारको भूमिका

मोहना अन्सारी
सदस्य
राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग

पृष्ठभूमि :

मौलिक हक सिद्धान्ततः केवल नागरिकका अधिकार हुन् भन्ने मान्यता रहेको छ । मानवअधिकार नागरिकसहित व्यक्ति र समुहका पनि अधिकारका विषयहरू हुन् । नागरिक, व्यक्ति र समुहका अधिकारको सम्मान, संरक्षण र परिपूर्ति गर्ने दायित्व राज्यको हो । मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र १९४८ जारी भएको ७०औँ वर्ष पुगेको र नेपालको नयाँ संविधान जारी भई जसरी संविधानका धाराहरू, मौलिक हकहरूमा मानवअधिकार तथा यससँग सम्बन्धित सन्धिहरूको उल्लेख गरेर मानवअधिकारको संरक्षणमा सरकारको मूल दायित्व हो भन्ने कुरालाई थप अवसर मिलेको छ ।

नेपालको संविधानले राज्य संरचनाको स्वरूप तीन तह सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय हुने गरी राज्य शक्तिको बाँडफाँट गरेको छ । सङ्घीयताको अभ्यास नेपालको लागि नौलो हो ।

नेपालको संविधानले राज्य संरचनाको स्वरूप तीन तह सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय हुने गरी राज्य शक्तिको बाँडफाँट गरेको छ । सङ्घीयताको अभ्यास नेपालको लागि नौलो हो । विगतमा जस्तो केन्द्रीकृत सरकार वा संसद् नभएर प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार पनि नागरिकहरूको आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गर्न संविधानले निर्दिष्ट गरेको मापदण्डभित्र रहेर नागरिकको मौलिक हकको परिपूर्ति गर्नुपर्ने दायित्व एवं

जिम्मेवार हुनुपर्ने रहेको छ। यसरी प्रदेश र स्थानीय सरकारले जवाफदेही ढङ्गले सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्दा नागरिकको मानवअधिकारको सुनिश्चितता हुने कुरालाई केन्द्रमा राखेर गरिने कामबाट दिगो विकास हुने एवं जवाफदेही सरकारको भूमिका बढ्ने चुनौती घट्ने साथै सरकारप्रतिको जनविश्वासमा वृद्धि हुँदै जानेछ।

१. मानवअधिकार :

मानवअधिकार बारेको जसरी बुझाई छ कि यो अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको रूप हो, तर वास्तवमा यो त्यति मात्र होइन। खासमा मानवअधिकारको जन्म मानव सभ्यताको विकाससँगै भएको हो। विश्वको विकास सँगैसँगै यसका विभिन्न आयाम तथा यसको विकासक्रम पनि विश्वमा अगाडि बढेको देखिन्छ। विश्वका देशहरूमा युद्ध, अशान्ति, चरम गरिबी तथा आर्थिक विचलनबाट राष्ट्रहरू एउटा कठिन मोडमा उभिन पुग्छन् त्यसबेला राष्ट्रहरूले मानवअधिकारको अनिवार्य आवश्यकता महशुस गरेको इतिहास हाम्रासामु ताजा छ र त्यसमा नेपाल पनि पर्छ। मानवअधिकारलाई सीमित दायरामा बाँधेर राख्न मिल्दैन। मानवअधिकार कार्यान्वयनका लागि विश्वका विभिन्न देशहरूको क्रियाशीलता देख्न सकिन्छ। जन्मनासाथ मानिसले आफ्ना मूलभूत अधिकार साथै लिएर जन्मेको हुन्छ, बाँच्न पाउने हक नै मानवअधिकार हो। आज हरेक देशले मानवअधिकारको मूल्य-मान्यताजस्ता तिनै कुराहरूलाई कार्यान्वयनमा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनका नियम, सिद्धान्त र मापदण्ड अनुशरण गरी लागू गरेका छन् र लागू हुन्छन्। मानवको रूपमा जन्म लिइसकेपछि हरेक व्यक्तिको नैसर्गिक मानवीय अधिकार विश्वव्यापी तथा अहरणीय अधिकारहरू नै मानवअधिकार हुन्। आजसम्म मानवअधिकार कार्यान्वयनको यही नै नमुना प्रभावकारी छ भन्ने केही पनि छैन, हरेक देशले मानवअधिकारको प्रचलनका लागि आफ्नै ढङ्गको मोडेल वा कानूनहरूको व्यवस्था गरेका हुन्छन्।

जन्मनासाथ मानिसले आफ्ना मूलभूत अधिकार साथै लिएर जन्मेको हुन्छ, बाँच्न पाउने हक नै मानवअधिकार हो।

नेपाल बाँधिएको मूल अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरू, विश्वव्यापी मानवअधिकारसम्बन्धी घोषणापत्र १९४८, आर्थिक सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध १९६६, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध १९६६, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धको इच्छाधीन उपलेख, १९६६ र मृत्युदण्ड उन्मुलनका लागि व्यवस्थित नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अनुबन्धको इच्छाधीन उपलेख १९८९ हुन् जसलाई अधिकारको घोषणापत्र वा (International Bill of Rights) भन्ने गरिन्छ । जातीय भेदभाव उन्मुलन गर्नेसम्बन्धी महासन्धि १९६५, महिलाविरुद्धका सबै प्रकारका विभेद उन्मूलन गर्ने महासन्धि १९७९, यातना तथा क्रुर अमानवीय वा अपमानजनक व्यवहार वा सजायँविरुद्धको महासन्धि १९८४, बालबालिकाको अधिकार विषयक महासन्धि १९८९, लगायतका महत्त्वपूर्ण सन्धिहरू रहेका छन् । यसरी मानवअधिकार राज्यसँग शक्ति, सत्ता र अन्य वैध अधिकार हुने भएकाले मानवअधिकारको कार्यान्वयन, संरक्षण, सम्मान गर्ने परिपूर्ती गर्ने जिम्मेवारी दायित्व राज्यसँग नै रहन्छ । त्यसकारण सङ्घीयताले नागरिकका अधिकारलाई कार्यान्वयन गरी संविधानलाई पनि कार्यान्वयन गर्ने यो एक प्रकारले सुखद अवसर हो ।

कानूनी अधिकार मौलिक हक होइनन् तसर्थ मौलिक हक संविधानमा लेखिएको हुन्छ । मौलिक हक मानिसलाई सम्मानपूर्वक बाँच्नका लागि नभई नहुने जन्मनासाथ प्राप्त गर्ने अधिकार हो ।

२. मौलिक हक :

संविधानको मौलिक हकअर्न्तगत भएको भाग मा मानिसको सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकारको संरक्षणमा कसैले पनि अवरोध वा उलङ्घन गर्ने छैन । यसरी मूल कानूनमा उल्लेख हुनु र मूल कानूनलाई संविधानको मुटु पनि भनिन्छ । विश्वका धेरै देशहरूको संविधानमा मौलिक हकको नागरिक अधिकारहरूको व्यवस्था गरिएको हुँदैन जस्तै– बेलायतको संविधान जुन विश्वमा अलिखित संविधानको रूपमा रहेको छ त्यहाँ छुट्टै अधिकारको घोषणापत्र Bill of Rights को व्यवस्था गरिएको छ । संयुक्त राज्य

अमेरिका तथा फ्रान्सको संविधानमा मौलिक हक नभएर छुट्टै नागरिक अधिकार भनेर व्यवस्थित गरिएको छ वा नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार भनेर पनि उल्लेख भएका छन् । मौलिक हक संविधान मै उल्लेख गरेर व्यवस्थित गर्ने चलन अलि पछिल्लो समयमा आएको पनि भनिन्छ। मौलिक हक नयाँ संविधान बनेका देशहरू जस्तै– केन्या, दक्षिण अफ्रिका, पूर्वी टिमोर आदि देशहरूमा रहेको छ। नेपालको संविधानमा नागरिक अधिकारलाई मौलिक हकको रूपमा भनौ वा सामाजिक न्यायको दृष्टिकोणबाट हेर्दा धेरै कुराहरू राखिएको छ भन्न सकिन्छ। त्यसकारण यसको उपचारको वा कार्यान्यनको व्यवस्था पनि संविधानमै रहेको छ । आमरूपमा सैद्धान्तिक बुझाई पनि छ राज्य वा कार्यपालिकाले आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्ने दौरानमा नागरिकको अधिकार मिच्दै जाने सम्भावना व्यापक हुन्छ अतः त्यसको उपचार सर्वोच्च न्यायालयले नागरिकको अधिकारको रक्षा गर्ने, न्याय प्रदान गर्ने त्यसरी नै देशको राष्ट्रिय संस्थाले पनि मानवअधिकारको संरक्षण अनुसन्धान गर्ने र पीडितलाई न्याय प्रदान गर्ने वा दोषी उपर कारबाहीका लागि राज्यलाई वा कार्यपालिकालाई सिफारिश गर्ने आदि कार्य गर्दछ । मौलिक हक एक किसिमले जनताको दैनिक सरोकारको विषय पनि हो । जनताको आधारभूत आवश्यकता र विशेष चासोको विषय पनि हो । मौलिक हकहरूको सम्मान, संरक्षण र परिपूर्ति गर्नु राज्यको दायित्वअन्तर्गत पर्दछ । माथि भनिएसरह मौलिक हक एक किसिमले संवैधानिक अधिकार हुन् जुन कानूनी अधिकारभन्दा निकै फरक छन् ।

कानूनी अधिकार मौलिक हक होइनन् तसर्थ मौलिक हक संविधानमा लेखिएको हुन्छ । मौलिक हक मानिसलाई सम्मानपूर्वक बाँच्नका लागि नभई नहुने जन्मनासाथ प्राप्त गर्ने अधिकार हो । यसले व्यक्तिको राज्यसँगको सम्बन्ध स्थापित गर्दछ र जनतालाई स्वतन्त्रता र अवसर उपभोग गर्ने अवसर प्रदान गर्दछ । यो संविधान मै स्पष्ट रूपमा उल्लेख हुन्छ तर फेरि संविधानमा लेखिएका सबै कुरा मौलिक हक होइनन् । राज्यले मौलिक हक सङ्कटकालको अवस्थामा पनि निलम्बन गर्न सक्दैन र कदापी हुँदैनन् । कहिलेकाही आमजनता माझ मौलिक हकलाई लिएर निकै अन्योलता पनि हुने गर्दछ त्यसकारण आमजनताले स्पष्ट भाषामा के बुझ्नु जरुरी छ भने न त मौलिक कानून बनाएर नियन्त्रण गर्न सकिन्छ न त मौलिक हक संविधान नै संशोधन गरेर पनि कटौती नहुने

अधिकार हो । जस्तै- नेपालको संविधानको धारा २७३ बमोजिम सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक, स्वतन्त्रताको हक, समानताको हक, सञ्चारको हक, न्यायसम्बन्धी हक, अपराध पीडितको हक, यातनाविरुद्धको हक, निवारक नजरबन्द विरुद्धको हक, छुवाछूत तथा भेदभावविरुद्धको हक, शोषणविरुद्ध लगायतको हकहरू निलम्बन नहुने हक हुन् । यी मौलिक हक उलङ्घन भएका देशको सर्वोच्च अदालत वा उच्च अदालतमा यसको उपचार खोज्न मुद्दा हाल्न सकिन्छ ।

३. मौलिक हक एवं मानवअधिकार :

मानवअधिकार, मौलिक हक, नागरिक अधिकार र मानवीय कानूनहरूबीच एक-आपसमा फरक रहेका छन् । मौलिक हक तथा नागरिक अधिकारलाई एकै अर्थमा बुझ्नुपर्छ । जब कि मानवअधिकार नैसर्गिक अधिकार हुन र यो अहरणीय हुन्छन् र यी अधिकार विश्वव्यापी बन्देजको रूपमा सुरक्षित हुन्छन् । मानवअधिकार र मौलिक हकबीचको फरक के मात्र छ भने, व्यक्तिका सामानता, स्वतन्त्रता, मर्यादा र जीवनको अधिकारका विषयहरू अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरूमा व्यवस्थित गरिएका हुन्छन् जुन सर्वमान्य एवं सर्वव्यापी तथा अन्तर्सम्बन्धित हुन्छन् । यसरी सन्धिहरूमा हस्ताक्षर तथा अनुमोदनपश्चात देश त्यसको पक्ष राष्ट्र बन्दछ र उक्त व्यवस्थाहरू या त सोझै (Principle of monism) या त राष्ट्रिय कानून बनाएर (Principle of dualism) लागू गरिन्छ । कारण सन्धिको पक्ष राष्ट्र भइसकेपछि सन्धिको व्यवस्थाहरूलाई अक्षरस पालना गर्नुपर्ने दायित्व पक्ष राष्ट्रको हुन्छ । यसरी ती सन्धिहरू पालना भए कि भएनन् भनेर विश्वव्यापी रूपमा समीक्षा पनि हुने गर्दछ विभिन्न सन्धिजनित समितिहरूले पनि पक्ष राष्ट्रलाई सन्धि बारेको प्रतिवेदन समितिहरूमा बुझाउने समयसिमा तोकिएको हुन्छ सोहीअनुसार राष्ट्रहरूको मूल्याङ्कन हुने गर्दछ । मानवअधिकार एक किसिमले नरम कानून हो भन्ने पनि गरिन्छ भने मौलिक हक कडा कानून हो पनि भन्ने गरिन्छ । यसभन्दा अगाडि उल्लेख गरेजस्तै मौलिक हक देशभित्रको कडा कानूनको रूपमा नै लिने गरिन्छ । जसको अर्को पक्ष पनि छ यसको कार्यान्यवनका लागि निश्चित समय पनि लाग्ने गर्दछ । राज्यले सामान्य कार्यविधिका आधारमा न्याय दिलाउँछ भने मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि विशेष वा संक्षिप्त कार्यविधिअन्तर्गत न्याय दिने व्यवस्था राज्यको माथिल्लो र सक्षम निकायबाट गर्नुपर्दछ । यसको व्यवस्था

संविधानको धारा ४६ बमोजिम "यस भागद्वारा प्रदत्त हकहरूको प्रचलनको लागि धारा १३३ वा १४४ मा लेखिएबमोजिम संवैधानिक उपचार पाउने हक हुनेछ" यसरी धारा १३३ ९२० र धारा १४४ ९१० मा "यस संविधानमा प्रदत्त मौलिक हकको प्रचलनका लागि वा अर्को उपचारको व्यवस्था नभएको वा अर्को उपचारको व्यवस्था नभएको वा अर्को उपचारको व्यवस्था भए पनि त्यस्तो उपचार अपर्याप्त वा प्रभावहीन देखिएको कुनै कानूनी हकको प्रचलनका लागि वा सार्वजनिक हक जा सरोकारको कुनै विवादमा समावेश भएको कुनै संवैधानिक वा कानूनी प्रश्नको निरूपणका लागि आवश्यक र उपयुक्त आदेश जारी गर्ने, उचित उपचार प्रदान गर्ने, त्यस्तो हकको प्रचलन गराउने वा विवाद टुङ्गो लगाउने असाधारण अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई हुनेछ" भन्ने स्पष्ट व्यवस्था छ । मौलिक हकको कार्यान्वयन स्थानीय उपचारबाट गरिन्छ भने र यदि स्थानीय उपचार सम्भव नभएको खण्डमा बाह्य क्षेत्राधिकारमार्फत अन्तर्राष्ट्रिय उपचार पनि खोज्न सकिन्छ ।

४. नेपालको संविधानमा मौलिक हकअर्न्तगत रहेका विषयहरू : क्रमश यी हुन्

क. नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार

नेपालको संविधानले नागरिक तथा राजनितीक अधिकारअन्तर्गत सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हकलगायतका स्वतन्त्रताहरू उल्लेख छ। जसअन्तर्गत विचार तथा अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता, शान्तिपूर्वक भेला हुन पाउने स्वतन्त्रता, सङ्घ-संस्था खोल्न पाउने स्वतन्त्रता, राजनीतिक दल खोल्न पाउने स्वतन्त्रता, नेपालको कुनै पनि भागमा आवतजावत गर्न पाउने स्वतन्त्रता, पेशा व्यवसाय गर्न पाउने स्वतन्त्रताजस्ता पर्दछन् । संविधानले शोषणविरुद्धको हकको पनि व्यवस्था गरेको छ। मानव बेच-बिखन, दास वा बाँधा बनाउन र बलपूर्वक काममा लगाउन नपाइने व्यवस्था गरेको छ । यसरी आमसञ्चारसम्बन्धी हकको संरक्षणका लागि संविधानले श्रव्य-दृश्य सामाग्रीलगायत कुनै पनि समाचार, लेख वा आलेखको सेन्सर गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ । आमसञ्चारमाध्यम तथा सञ्चारका कुनै पनि माध्यमहरूमा कुनै पनि प्रकारको बन्द, जफत जा तिनीहरूको दर्ता खारेजी नहुने कुरासमेत उल्लेख गरेको छ । प्रत्येक नागरिकलाई गोपनीयता जरुरी भएका विषयहरूबाहेक अन्य कानूनी वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सुचना माग्ने वा पाउने हक रहनेछ । यसरी व्यक्तिको मर्यादाको सम्मान र संरक्षण गर्ने

उद्देश्यले गोपनीयताको हक रहने कुरा संविधानमा उल्लेख छ। सम्पत्ति आर्जन गर्ने भोगचलन गर्ने, बेचबिखन गर्ने हक पनि रहेको छ। सार्वजनिक हितका लागिबाहेक राज्यले व्यक्तिको सम्पत्ति लिन नसक्ने कुरा उल्लेख छ।

संविधानले समानता र भेदभावविरुद्धको सिद्धान्तलाई आत्मसात गरेको छ। यसले धर्म, वर्ण, जात, लिङ्ग, यौनिक अभिमूखीकरण, शारीरिक अवस्था, अपाङ्गता, स्वास्थ्य स्थिति, वैवाहिक स्थिति, गर्भावस्था, आर्थिक अवस्था, उत्पत्ति, भाषा वा धर्म वैचारिक आस्था वा अन्य आधारमा गरिने भेदभावलाई प्रतिबन्धित गरेको छ। कमजोर समुदाय, वर्गको संरक्षण, सशक्तिकरण र विकासका लागि विशेष व्यवस्था गर्न राज्यलाई मार्ग प्रशस्त गरेको छ। छुवाछूत र जातीय भेदभावविरुद्धको हकलाई सुनिश्चित गर्दै सबै प्रकारका छुवाछूत र विभेदकारी अभ्यासहरूलाई कानूनबमोजिम दण्डनीय गरेको छ। सामाजिक न्यायसम्बन्धी हकअन्तर्गत महिला, दलित, मधेशी, आदिवासी, जनजाति, अल्पसङ्ख्यक, सिमान्तकृत मुश्लिम समुदायका साथै अपाङ्गता भएका व्यक्ति, युवा, पिछडावर्ग, किसान र मजदूर तथा उत्पीडित बहिष्करणमा परेका समुदायहरूका लागि शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास, रोजगारी, खाद्यान्न र सामाजिक सुरक्षा आदिमा राज्यले विशेष अवसर दिने कुरा संविधानमा उल्लेख गरिएको छ, अब उपरान्त प्रदेशले वा स्थानीय सरकारले गर्ने कार्यमा यसको प्रस्ट कार्यान्वयनको मार्ग प्रशस्त हुने गरी अगाडि बढ्नुपर्ने हुन्छ।

ख. आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार

मौलिक हकको रूपमा संविधानले आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारलाई समावेश गरेको छ। शिक्षाको हक, भाषा तथा संस्कृतिको हक, रोजगारीको हक, श्रमको हक, स्वास्थ्यासम्बन्धी हक, खाद्यसम्बन्धी हक आवासको हकलाई संविधानको धारा ४७ बमोजिम यी अधिकारको कार्यान्वयनको लागि आवश्यकताअनुसार राज्यले तीन वर्षभित्र कानून बनाई लागू गर्ने गरी सोसम्बन्धी कानूनहरू पनि बनिसकेको अवस्था छ। तर आज पनि सो सम्बन्धमा अधिकांश नियमावली बन्नै बाँकी रहेको छ। तर यी बनेका अधिकांश कानूनहरू बिना पर्याप्त छलफल वा भनौ तयारी बिना आएका हुन् यसमा अत्यधिक कमी-कमजोरी पनि छन् यिनै कमी-कमजोरीका कारणले यी

बनेका कानूनहरू अधिकारको सुनिश्चितभन्दा अधिकारको कटौतीतर्फ उन्मुख भएको देखिन्छ। मौलिक हकलाई कानूनी हकले प्रभावित गर्न मिल्दैन नत्र यसले जटिलता नै जटिलता थप्ने तथा राज्यलाई चुनौती पिरामिडमा परिणत गर्न सक्छ अतः यस्ता चुनौती थप्ने कुरामा विशेष ध्यानपूर्वक काम गर्नु पर्छ। प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले यस्ता विषयमा विशेष ध्यान दिइ अगाडि बढ्नुपर्छ। कुनै पनि लोकल्याणकारी धारण उन्मूख मुलुकका लागि यो दिगो एवं सकारात्मक पहल मान्न सकिन्छ।

ग. समुह विशेषका अधिकार

संविधानको मौलिक हकसम्बन्धी भागमा महिलाको हक बारेको धारा ३८ ले समुह विशेषको अधिकार सम्बन्धमा भएको व्यवस्थाले एककदमको फड्को मारेको आभास दिन्छ तर यसको कार्यान्वयनका पर्याप्त चुनौतीहरू छन् जुन हामीले दैनिक जीवनमा देख्दै भोग्दै आइरहेका छौं। धारा ३९ ले बालबालिकाको हक, धारा ४० ले दलितको हक, धारा ४१ ले जेष्ठ नागरिकको हक, धारा ४२ ले सामाजिक न्यायको हक, धारा ४३ ले सामाजिक सुरक्षाको हक बारेको व्यवस्था गरेको छ भने यसका साथै अन्य अरू पनि कुरालाई समेटेको छ , जातिय विभेदलाई कानूनअनुसार दण्डित एवं प्रतिबन्धित गरिएको छ। महिला भएकै कारण कुनै पनि लैङ्गिक हिंसालाई पूर्ण प्रतिबन्धित गरिएको छ। बृद्धबृद्धालाई सम्मान तथा संरक्षण गर्नुपर्ने, बालबालिकाको संरक्षण र उनीहरूको अधिकार रक्षाको निम्ति बालबालिकासम्बन्धी छुट्टै कानूनको व्यवस्था गरिएको छ। बालयौन दुराचार, हत्या बलात्कार, लैङ्गिक हिंसालाई सम्बोधन गर्न देशव्यापी रूपमा नेपाल प्रहरीमा छुट्टै महिला सेल वा डेस्कको स्थापना गरिएको छ त्यसरी नै प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सामाजिक सुरक्षा एवं स्थानीय न्यायिक समितिमार्फत पनि काम गर्ने प्रशस्त अवसरको स्थापना भएको छ।

घ. वातावरण र विकासको अधिकार

विश्वव्यापी रूपमा बढ्दो प्रदूषण, खडेरी ढिलो वर्षा वा मनसुन, अत्यधिक गर्मी, अत्यधिक चिसो, पहिरो भूक्षय आदिले कृषि एवं मानिसको जीवनमा तथा समाजका अन्य क्षेत्रमा व्यापक नकारात्मक असर परेको छ। बढ्दो खाद्य असुरक्षा जसले गर्दा

भोकमरीको सामना गर्नु परेको छ। नेपाल तीव्र विकास निर्माणका लागि जे-जस्तो पनि कठोर पहल लिन अहिले तयार छ भन्ने कुरा हाल भइरहेका विभिन्न विकास निर्माणका मेगा प्रोजेक्ट हेर्दा हुन्छ। यी मेगा प्रोजेक्टले गर्दा अधिकांश जनताको आफ्नो पुख्र्यौली पेशाबाट एवं थातथलोबाट विस्थापित हुने क्रम पनि निकै तीव्र गतिमा बढेको छ। पुराना सांस्कृतिक धरोहर संस्कार र परम्पराहरू मासिएका छन्। मुआब्जाको कारण मानिसमा एक किसिमको लोभलालच पनि बढेको छ भने अर्कोतर्फ चरम गरिबी एवं परनिर्भरता पनि बढेको छ। तीव्र विकास जसरी आवश्यकता हो त्यसरी नै यसले विभिन्न जवाफदेहिता पनि अभिवृद्धि गर्दछ, पुराना कला संस्कृति, परम्पराको संरक्षण पनि मूल आवश्यकता हो यो कुरा बिर्सन सकिँदैन। नेपालले सन् २०१९ मा भएको जलवायु परिवर्तन तथा वातावरणीय रणनीतिक योजनामा आफ्नो साझेदारी जनाइसकेको छ। संविधानले पनि वातवरणीय अधिकारलाई मौलिक हकको रूपमा अङ्गीकार गरेको छ। भूक्षय, उर्बरभूमिलाई व्यवस्थित गर्दै, व्यवस्थित बसोबासलाई व्यवस्थापन गर्दै लानुपर्ने छ। नेपालमा दैनिक नदी, नालाको दोहन बढ्दो छ जसले गर्दा स्वच्छ वातावरण गुम्दै छ अतः यो एउटा अत्यन्त महत्त्वपूर्ण कुरा हो जसमा प्रदेश एवं स्थानीय सरकारहरूले विशेष पहल लिन आवश्यक छ।

ङ. आप्रवासी कामदारका अधिकार

आप्रवासी कामदारहरूको मानवअधिकार विषयलाई एक विशिष्टिकृत विषयको रूपमा प्रदेश र स्थानीय सरकारले हेर्नुपर्ने आजको आवश्यकता हो। अलपत्र, उपचार गराइरहेका आप्रवासी नेपाली श्रमिकहरूको उद्धार तथा स्वदेश फिर्ती सम्बन्धमा, कानून संशोधन, श्रमिक भर्ना गर्ने एजेन्सी र एजेन्टका क्रियाकलाप अनुगमन र नियमन गर्ने, महिला आप्रवासी उपरको विभेद अन्त्य र विशेष संरक्षणको व्यवस्था गर्ने, दोहोरो करारको अन्त्य गरी राहदानीसहितका महत्त्वपूर्ण कागजातहरू आफैँसँग राख्ने व्यवस्था मिलाउन, तोकिएभन्दा बढी शुल्क लिन रोक्ने र रकम भुक्तानीको अनिवार्य रसिद दिलाउने, राज्यका सेवा तथा न्यायमा पहुँच सहज बनाउने, सुरक्षित आप्रवासनसम्बन्धी जानकारी प्रदान गर्ने कार्यलाई प्रभावकारी बनाउने, प्रस्थानपूर्वको अभिमुखीकरण प्रशिक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने, प्रस्थानपूर्वको अभिमुखीकरण प्रशिक्षणलाई प्रभावकारी बनाउने, सीपमूलक

तालिमका लागि वैदेशिक रोजगारीको व्यवस्थापन र नियमन गर्ने कार्यालयहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, निर्णायक तहमा श्रमिकको प्रतिनिधित्व गराउने एवं मतदान प्रक्रियामा सहभागी गराउने, रोजगारीका लागि भारत जानेहरूलाई वैदेशिक रोजगार ऐनले समेट्ने व्यवस्था गर्ने, गन्तव्य मुलुकहरूसँग द्विपक्षीय श्रम सम्झौता गर्ने र विदेशस्थित नेपाली नियोगको भूमिका प्रभावकारी बनाउने, सुझाव र फैसला कार्यान्वयन गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि अनुमोदन गर्नै बाँकी रहेको अवस्था छ।

वैदेशिक रोजगारीसँगसँगै जोडिएर आउने मानसिक स्वास्थ्य मानसिक स्वास्थ्य समस्याका कारणहरूमा अपारदर्शी भर्ना प्रक्रिया, वैदेशिक रोजगारमा जाँदा लागेको ऋणको बोझ, पोषणयुक्त खानपानमा कमाइको कारणले पहुँच नहुने, घरेलु महिला श्रमिकहरूलाई घर मालिकले गर्ने दुर्व्यवहार, वैदेशिक रोजगारको प्रलोभनमा बेच-विखनमा पर्ने, न्यायमा पहुँच नहुनु, सञ्चार सम्पर्कमा अवरोध, वैदेशिक रोजगारबाट फर्किएका महिलाहरूलाई परिवार तथा समाजबाट तिरष्कार, गाली बेइज्जती, सामाजिक लाञ्क्षनाका कारण मानसिक स्वास्थ्य समस्या हुने गरेकाले जानुअघि, विदेशमा, फर्किसकेपछि मनोविमर्श कार्य परिवारका सदस्यसहितलाई दिनुपर्ने। विदेशबाट दुःख पाएर, रोगी भएर, अपाङ्ग भएर तथा मानसिक रूपमा विक्षिप्त भएर फर्केकाहरूलाई राज्यले विशेष संरक्षणको नीति अवलम्बन गर्नुपर्ने छ जसमा प्रदेश एवं स्थानीय सरकारमा बढी जिम्मेवारी हुन आउँछ। आप्रवासी कामदार तथा तिनीहरूको परिवार संरक्षणसम्बन्धी महासन्धि १९९० र अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठन अभिसन्धि १८९ को अनुमोदनको सम्बन्धमा आप्रवासी श्रमिकहरूको मानवअधिकारको अवस्था, घरेलु नेपाली श्रमिक महिलाहरूमाथि लगाइएको बन्देजलाई खुला गरी सुरक्षित बनाएर लैजानु पर्छ।

५. मानवअधिकार एवं मौलिक हक कार्यान्वयनका चुनौतीहरू

नेपालको संविधान, २०७२ जारी भएपछि नेपालमा लामो अवधिदेखि व्याप्त संक्रमणकालको एक किसिमले व्यवस्थापन भएको मानिन्छ। यद्यपि राजनीतिक एवं शसस्त्र द्वन्द्वका कारण सिर्जित मानवअधिकार उलङ्घनका घटनाहरूको वास्तविक व्यवस्थापन अझै सकिएको छैन। संविधान निर्माणपश्चात् एक प्रकारले शान्तिका

आधारहरू निर्माण गर्ने प्रक्रियामा देश लागेको छ । यस प्रक्रियाका लागि ल्याइएका विभिन्न परिवर्तनहरूमध्ये एउटा महत्त्वपूर्ण परिवर्तन मौलिक हक र कर्तव्यसम्बन्धी व्यवस्था पनि हो । राज्यको दायित्वमा रहेको मौलिक हकहरूमा केवल राजनीतिक अधिकार तथा फौजदारी न्यायको हक मात्र नभई सामाजिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक अधिकारहरू पनि पर्दछन् । यसरी मौलिक हकले व्यापक क्षेत्र ओगटेको छ ।

संविधानको भाग तीनअन्तर्गत धारा १६ देखि धारा ४८ सम्म विभिन्न मौलिक हक तथा अधिकार, संवैधानिक उपचारको हक, मौलिक हकको कार्यान्वयनसम्बन्धी कानून निर्माण तथा नागरिकका कर्तव्यहरू उल्लेख गरेको छ । यस भागद्वारा प्रदत्त हकको प्रचलनका लागि धारा १३३ वा धारा १४४ मा लेखिएबमोजिम संवैधानिक उपचार पाउने हक पनि धारा ४६ मा उल्लिखित छ । धारा ४७ अन्तर्गत यस भागद्वारा प्रदत्त हकहरूको कार्यान्वयनका लागि आवश्यकताअनुसार राज्यले यो संविधान प्रारम्भ भएको तीन वर्षभित्र कानूनी व्यवस्था गर्ने भन्ने प्रावधानअन्तर्गत राज्यले गत तीन वर्षभित्र विभिन्न कानूनहरू निर्माण गरिसकेको छ । यी सबै मौलिक हकहरू समसामयिक नेपालको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने उद्देश्यले आएका छन् ।

वस्तुतः उपरोक्त मौलिक हकहरू अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा स्थापित मानवअधिकारसँग सम्बन्धित छन् । मौलिक अधिकारको व्याख्यामा मानवअधिकारको संलग्नता अपरिहार्य छ । धारा १३३ र १४४ अन्तर्गतको प्रक्रियाबाहेक पनि मानवअधिकारलाई कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारीमा राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगलाई संविधानको धारा २४९(१) अन्तर्गत प्राप्त छ ।

मौलिक अधिकारका सम्बन्धमा प्रस्तुत व्यवस्थाहरूमध्ये धारा ४२(१) ले सामाजिक न्यायको हकको व्यवस्था गरेको छ । यसअनुसार "आर्थिक, सामाजिक वा शैक्षिक दृष्टिले पछाडि परेका महिला, दलित, आदिवासी, जनजाति, मधेशी, थारू, मुश्लिम, पिछडा वर्ग, अल्पसङ्ख्यक, सिमान्तकृत, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यक, किसान, श्रमिक, उत्पीडित वा पिछडिएको क्षेत्रका नागरिक तथा आर्थिक रूपले विपन्न खस-आर्यलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा

राज्यका निकायमा सहभागिताको हक हुनेछ" भन्ने चुनौतीपूर्ण प्रावधान संविधानमा परेको छ। यसको कार्यान्वयनका लागि सम्पूर्ण मुलुकले प्रयास गर्नुपर्ने हुन्छ।

धारा ४२(१) को प्रावधान संविधानमा उल्लिखित राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व तथा विशेषगरी धारा ५१ को खण्ड (ञ) मा उल्लिखित सामाजिक न्याय र समावेशीकरणसम्बन्धी नीतिसँग पनि सम्बन्धित छ।

६. **धारा ५१ को खण्ड (ञ) सामाजिक न्याय र समावेशीकरण सम्बन्धी नीति** :

(१) असहाय अवस्थामा रहेका एकल महिलालाई सीप, क्षमता र योग्यताको आधारमा रोजगारीमा प्राथमिकता दिँदै जीविकोपार्जनका लागि समुचित व्यवस्था गर्दै जाने,

(२) जोखिममा परेका, सामाजिक र पारिवारिक वहिष्करणमा परेका तथा हिंसा पीडित महिलालाई पुनःस्थापना, संरक्षण, सशक्तिकरण गरी स्वावलम्बी बनाउने,

(३) प्रजनन अवस्थामा आवश्यक सेवा सुविधा उपभोगको सुनिश्चितता गर्ने,

(४) बालबच्चाको पालनपोषण, परिवारको हेरचाहजस्ता काम र योगदानलाई आर्थिक रूपमा मूल्याङ्कन गर्ने,

(५) बालबालिकाको सर्वोत्तम हितलाई प्राथमिक रूपमा ध्यान दिने,

(६) मुक्त कमैया, कम्हलरी, हरवा, चरवा, हलिया, भूमिहीन, सुकुम्बासीहरूको पहिचान गरी बसोबासका लागि घर घडेरी तथा जीविकोपार्जनका लागि कृषियोग्य जमीन वा रोजगारीको व्यवस्था गर्दै पुनःस्थापना गर्ने,

(७) राष्ट्रिय विकासमा युवा सहभागिता अभिवृद्धि गर्दै राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारहरूको पूर्ण उपयोगको वातावरण सिर्जना गर्ने, युवाको सशक्तिकरण र विकासका लागि शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारीलगायतका क्षेत्रमा विशेष अवसर प्रदान गर्दै व्यक्तित्व विकास गर्ने तथा राज्यको सर्वाङ्गीण विकासमा योगदानका लागि उपयुक्त अवसर प्रदान गर्ने,

(८) आदिवासी जनजातिको पहिचानसहित सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकार

सुनिश्चित गर्न अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्दै यस समुदायसँग सरोकार राख्ने निर्णयहरूमा सहभागी गराउने तथा आदिवासी जनजाति र स्थानीय समुदायको परम्परागत ज्ञान, सीप, संस्कृति, सामाजिक परम्परा र अनुभवलाई संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने,

(९) अल्पसङ्ख्यक समुदायलाई आफ्नो पहिचान कायम राखी सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार प्रयोगको अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्ने,

(१०) मधेशी समुदाय, मुश्लिम र पिछडावर्गलाई आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अवसर र लाभको समान वितरण तथा त्यस्ता समुदायभित्रका विपन्न नागरिकको संरक्षण, उत्थान, सशक्तीकरण र विकासका अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्ने,

(११) उत्पीडित तथा पिछडिएको क्षेत्रका नागरिकको संरक्षण, उत्थान, सशक्तिकरण, विकास र आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिका अवसर तथा लाभका लागि विशेष व्यवस्था गर्ने,

(१२) सामाजिक सुरक्षा र सामाजिक न्याय प्रदान गर्दा सबै लिङ्ग, क्षेत्र र समुदायभित्रका आर्थिक रूपले विपन्नलाई प्राथमिकता प्रदान गर्ने,

(१३) स्वस्थ, सक्षम र अनुशासित नागरिक तयार गर्न खेलकूद तथा खेलाडीमा योजनाबद्ध लगानी गर्ने र खेलकुदलाई राष्ट्रिय एकता सुदृढ गर्ने एवं अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा राष्ट्रिय सम्मान अभिवृद्धि गर्ने माध्यमको रूपमा विकास गर्ने,

(१४) सामुदायिक तथा राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी सङ्घ-संस्थाको लगानी र भूमिकालाई जवाफदेही र पारदर्शी बनाउँदै त्यस्ता संस्थाहरूको स्थापना, स्वीकृती, सञ्चालन, नियमन र व्यवस्थापनका लागि एकद्वार प्रणाली अपनाउने र राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा मात्र त्यस्ता सङ्घ-संस्थाहरूलाई संलग्न गराउने ।

धारा ४२(१) बमोजिमको समानुपातिक समावेशीकरणको हक मानवअधिकारका विभिन्न प्रावधानहरूसँग सम्बन्धित छ।

७. प्रदेश तथा स्थानीय सरकार :

मानवअधिकार संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने जिम्मेवारी सङ्घीय प्रणालीको मर्म र भावनाबमोजिम तीनै तहको सरकारको जिम्मेवारी भित्र पर्दछ। कार्यान्वयन गर्ने तहमा प्रदेश तथा स्थानीय सरकारनै हुने भएकाले जनताले प्रत्यक्ष रूपमा अधिकारको उपभोग गर्ने वातावरणको निर्माण गर्ने र व्यक्तिका अधिकारको प्रत्याभूति स्थानीय तहबाट हुने हुँदा यसमा स्थानीय सरकारको अग्रसरता अपरिहार्य छ। प्रदेशको सरकारको हकमा आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र रहेर प्रदेश सरकारले स्वायत्त तथा सहशासन सञ्चालन गर्ने भएकाले कार्यपालिका तथा विधायिकाले सङ्घीय कार्यपालिका तथा विधायिकाले सरहको अधिकार प्रयोग गर्ने गर्दछन्। त्यसैले उल्लेखित काम कर्तव्य र जिम्मेवारीहरू सोहीअनुरूप प्रदेशको हकमा पनि लागू हुन्छ। कुनै पनि तहबाट निर्माण हुने कानून आदिमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ कानून निर्माणको क्रममा मानवअधिकारमैत्री कानून पहिलो शर्त हुनुपर्छ त्यस्ता कानून सरोकारवाला नागरिकको सहभागितामा बन्नुपर्छ। नागरिकले प्राप्त गर्ने सेवा सुविधाहरू, सहज एवं सर्वसुलभ पारदर्शी ढङ्गबाट गर्ने-गराउने। कुनै पनि योजना छनौट गर्दा निर्माण कार्य गर्दा सहभागीतामूलक ढङ्गबाट गर्ने यसका साथै ती योजनाहरू वातावरणमैत्री पनि हुनु नितान्त आवश्यकता छ। यसरी निर्माण हुने कानून लिइने पहले मानवअधिकार संस्कार एवं संस्कृतिमा टेवा पुऱ्याउने छन् भन्ने विश्वास लिई स्थानीय सरकारले गर्नुपर्ने हुन्छ।

अन्त्यमा संविधानको कार्यन्वयन हामी सबैको साझा दायित्व हो भन्ने मूल ध्येय लिएर बढ्नुपर्ने सबैको जिम्मेवारी हो।

सङ्घीय नेपालमा प्रदेशको संरचना र भूमिका: एक सिंहावलोकन

कृष्ण हाछेथु
प्राध्यापक, राजनीतिशास्त्र केन्द्रीय विभाग,
त्रिभुवन विश्वविद्यालय

भूमिका

पाँच वर्षअघि नेपालको नयाँ संविधान जारी भएको थियो । पृष्ठभूमिमा अपार जनसहभागिता भएको २०६२/६३ को सफल जनआन्दोलन। आन्दोलनको सेरोफेरोमा विभिन्न रूपमा देखापरेका जनविद्रोहहरूले - जस्तै एक दशक लामो माओवादीको सशस्त्र जनयुद्ध र तत्कालीन राजा जानेन्द्रले सत्ता हडपेपछि मूलधारमा रहेका सात राजनीतिक दलको शान्तिपूर्ण राजनीतिक आन्दोलन-नयाँ नेपालको एजेण्डा तय गर्न बल पुगेको थियो । त्यसको जग हाल्ने काम माओवादी र मूलधारका सात दलबीच कार्तिक २०६२ मा सम्पन्न १२ बुँदे समझदारीबाट भएको थियो । घोषित लक्ष्य लोकतन्त्रको पुनर्बहाली र द्वन्द्व व्यवस्थापन गरी दीर्घकालीन शान्ति स्थापना गर्नु थियो भने बाञ्छित उद्देश्य राज्यको पुनःसंरचना गर्नु। अर्थात नेपालको सामाजिक विविधता- बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुसांस्कृतिक, र बहुधार्मिक र भौगोलिक भिन्नता (हिमाल, पहाड र मधेश) प्रतिविम्बित हुने गरी नयाँ राजनीतिक संरचना निर्माण गर्नु जसलाई सरल भाषामा समावेशी लोकतन्त्र भनेर सामान्यजनले पनि बुझ्ने गरेको छ । पाइला त्यही दिशातर्फ लम्केको थियो ।

आन्दोलनको सफलतापछि पुनर्स्थापित संसद्को पहिलो बैठक (जेठ २०६३) ले संविधानसभाको निर्वाचन गर्ने प्रतिबद्धता जनाए । नेपाललाई धर्मनिरपेक्ष राज्य भनेर घोषित पनि गरे । साथसाथै बहुभाषिक नीति अवलम्बन गर्ने र राज्यको हरेक एकाई र

तहमा महिलाको प्रतिनिधित्व ३३ प्रतिशत पुऱ्याउने वाचा पनि गरे । यी विषयहरूको साथै अघिल्लो वर्ष गरिएको १२-बुँदे समझदारीमा उल्लेखित राज्यको पुनःसंरचना गर्ने प्रतिबद्धताका शब्द-शब्दहरू कार्तिक २०६३ मा सम्पन्न भएको बृहत शान्ति सम्झौताको दस्तावेजमा सारिए । यो दस्तावेजलाई माघ २०६३ मा जारी भएको अन्तरिम संविधानको एक हिस्सा पनि बनाए । यहाँसम्म पुग्दा राज्य पुनःसंरचनाको प्रतिबद्धता केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गर्ने भनेसम्म पुगे अर्थात विकेन्द्रीकृत राज्य निर्माण गर्ने परिकल्पनामा सीमित थियो; सङ्घीयतासम्म जाने लक्ष्य थिएन । यसै कारण माघ २०६३ मा पहिलो मधेश विद्रोह भयो र साथसाथै आदिवासी जनजाति आन्दोलन पनि चुलियो । बाध्यात्मक अवस्थामा नेपाली काङ्ग्रेसका नेता गिरिजाप्रसाद कोइरालाको नेतृत्वमा गठित सर्वदलीय सरकारले सङ्घीय व्यवस्था अपनाउने घोषणा गरे । तदनुरूप अन्तरिम संविधानको संशोधन पनि गरिए । अनेक आरोहअवरोहकाबीच चैत्र २०६४ मा संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भयो । संविधानसभाको पहिलो बैठकले (जेठ २०६४) नेपाललाई गणतन्त्रात्मक देश भनेर घोषणा गरे तर पटकपटक यसको पदावधि थपेर ४ वर्ष पुऱ्याउँदा पनि यसले संविधान निर्माण गर्न सकेन । त्यसको एक प्रमुख कारण भनेको कस्तो सङ्घीयता भने प्रश्नमा राजनीतिक दलहरूबीच सहमति हुन सकेन । यो विषयमा नेपाली समाज र राजनीति अझै पनि विभाजित नै छ, तर दोस्रो संविधानसभाले सात प्रदेशसहितको सङ्घीय संरचना निर्माण गरी असोज २०७२ मा नयाँ संविधान जारी गरे ।

नेपालको नयाँ संविधान घोषणा भएको पाँच वर्ष नाघिसकेको छ । यसले तीन तहको सङ्घीय व्यवस्थालाई अपनाएको छ । केन्द्रीय सरकारको अतिरिक्त हाल सातवटा प्रदेश र ७ सय ५३ वटा स्थानीय सरकार अस्तित्त्वमा छन् । यी तीनवटै तहका सरकारको निर्वाचन भएको समय पनि अब केही हप्तापछि तीन वर्ष पुग्दैछ । सङ्घीय नेपालको अभ्यासको प्रारम्भिक चरण अपेक्षाकृत उत्साहप्रद र सन्तोसजनक नभएको गुनासो जताजतै सुनिन्छ । त्यसमा पनि खास गरेर प्रदेशको सञ्चालनमा अन्योल, अस्पष्टता र असहजता महशुस गरेका छन् । यसका तीन प्रमुख कारणहरू निम्न हुन्- एक, संरचनागत असङ्गति; दुई, सीमित क्षेत्राधिकार; र तीन, प्रतिकूल शक्ति सन्तुलन ।

संरचनागत असङ्गति

किन नेपाललाई सङ्घीय राज्यमा रूपान्तरित गर्नु पऱ्यो ? ठूला देशका लागि सङ्घीय व्यवस्था अपरिहार्य जस्तै हुन्छ, तसर्थ भारत, अमेरिका, रुस, क्यानडा, अष्ट्रेलिया, ब्राजिल, मेक्सिको र नाइरेजियाजस्ता विशाल देशहरूले यो व्यवस्था अपनाएका छन् । विश्व मानचित्रमा नेपालको स्थान तजनसङ्ख्याको आधारमा ४९औँ र क्षेत्रफलको हिसाबले ९३औँ मा रहेका छन् । छिमेकी भारत र चीनसँग दाँज्ने हो भने त नेपाल पक्कै पनि सानो देश नै हो । देश ठूलो नभए पनि के कारणले नेपालले सङ्घीय पद्धति अपनाउनु पऱ्यो त ? यसका लागि नेपालकै हाराहारी वा त्योभन्दा पनि साना सङ्घीय देशहरू जस्तै अष्ट्रिया, बेल्जियम, बोस्निया-हर्जगोभिनाा, क्यामरोस, सेन्ट किट्स-नेभिस र स्वीटजरल्याण्डलाई उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ । आ-आफ्ना देशको जातीय, सामाजिक र क्षेत्रगत विविधतालाई व्यवस्थापन गर्न ती साना देशहरूले सङ्घीय व्यवस्था अपनाए ।

नेपाल एक बहुजातीय देश हो । अर्थात खस, आर्य, आदिवासी, जनजाति र मधेशीको बासस्थल हो । हरेकको जनसङ्ख्या करिब एक-तिहाई छ । नागरिकको रूपमा हेर्ने हो भने यी सबै जातिका व्यक्तिहरू कानूनी रूपमा समान छन् यो कुरा राणा शासनको अन्त्यदेखि अर्थात २००७ सालदेखि मान्दै आएको छ । तर समुदायका सदस्यको रूपमा हेर्ने हो भने तिनीहरू व्यवहारमा असमान नागरिक हुन् । मानव विकास सूचाकाङ्क, गरिबीको सूचकाङ्क र राज्यसत्तामा पहुँचको विषयमा पटकपटक गरेका अध्ययनहरूले के देखाएको छ भने हरेक क्षेत्रमा खस, आर्यको अवस्था राम्रो छ । यसको ठीक विपरीत जनजाति र मधेशीको अवस्था दोस्रो तहका नागरिकजस्तो छ । जातीय असमानताको मूल जड भनेको नेपालको एकीकरणपश्चात् स्थापित 'एकल जातीय राज्य' हो जसले जातीय, भाषिक, धार्मिक, सांस्कृतिक, क्षेत्रीय, लैंङ्गिक शोषण र भेदभावलाई बढावा दिए । यो कुरालाई २०६२-६३ को सफल जनआन्दोलनको पृष्ठभूमिमा लेखिएको अन्तरिम संविधानले आत्मसात गरेको थियो । जातीय पहिचानको मान्यता, पहिचानजनित अधिकारको स्थापना र सोअनुरूपको राजनीतिक संरचना निर्माण गरेर विद्यमान जातीय विभेद र असमानतालाई क्रमशः न्यून गर्दै लान सकिन्छ भने सिद्धान्तलाई मानेको पनि

थियो । अन्यथा कस्तो सङ्घीयता भने प्रश्नलाई मार्गदर्शन गर्न अन्तरिम संविधानमा यस्तो लेखिने थिएन कि "मधेशी जनतालगायत आदिवासी जनजाति, पिछडिएका तथा अन्य क्षेत्रका जनताको स्वायत्त प्रदेशको चाहनालाई स्वीकार गरी नेपाल सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ ।"

अन्तरिम संविधानले दिएको पदमार्गलाई सिरानमा राखी पहिलो संविधानसभाको राज्य पुनःसंरचना समितिले सङ्घीय नेपालको प्रदेश निर्माणका आधार बनाए । पहिचान र सामर्थ्य त्यसमा पनि पहिचानलाई प्रदेश निर्माणको प्राथमिक आधार मानि प्रदेशको खाका कोरिए । पहिचानका पाँच आधार पनि परिभाषित गरिए कि जाति/समुदाय, भाषा र संस्कृति मूल पहिचान र भौगोलिक/क्षेत्रगत अविछिन्नता (अर्थात लक्षित जाति वा भाषिक वा सांस्कृतिक समुदायको बसोबासको भौगालिक निरन्तरता) र ऐतिहासिक निरन्तरता गाँसिएको पहिचान । स्मरणीय कुरा के छ भने संविधानसभामा प्रतिनिधित्व भएका सबै दल र जातिहरू समावेश भएको यस ४३-सदस्यीय राज्य पुनःसंरचना समितिले सर्वसम्मतिबाट उल्लेखित आधारमा सङ्घीय नेपालको खाका निर्माण गर्ने निर्णय गरेका थिए । तर समितिबाट प्रस्तावित १४ प्रदेशमा सहमति भएन । विमति मूलत प्रदेशको नाम, सङ्ख्या र अग्राधिकारका विषयमा केन्द्रित थियो । तत्पश्चात बनेका राज्य पुनःसंरचना आयोगले प्रदेशको सङ्ख्या घटाएर १० भौगोलिक र एक गैरभौगोलिक दलित प्रदेश सिफारिस गरे साथै अग्राधिकारको प्रावधान पनि हटाए, तर पनि बिरोध भए । बिरोध सतहमा देखिएको जस्तो नाम, सङ्ख्या र सिमानामा मात्र सीमित थिएन, त्यसभित्र अनिच्छुक सङ्घीयताको मनोविज्ञान पनि लुकेको थियो । प्रत्यक्ष रूपमा सङ्घीयता हुँदैन पनि भन्न नसक्ने तर परोक्ष रूपमा यसलाई मधेश बिद्रोह र जनजाति आन्दोलनबाट थोपरेको बोझ माने । राज्य पुनःसंरचना समिति र आयोगले कोरेको सङ्घीय खाकामा खास गरेर राजनीतिक दलमा नेपाली काङ्ग्रेस र एमालेजस्ता परम्परावादी दलहरू र जातीय समूहमा वर्चस्वशाली खस-आर्यको विमति रह्यो । परिणाम संविधान नबन्दै पहिलो संविधानसभा अन्त्य भयो ।

दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचनबाट राजनीतिक शक्ति सन्तुलन फेरिए; त्यो दलगत

रूपमा नेपाली काङ्ग्रेस र एमाले र जातिगत रूपमा खस-आर्यको पक्षमा गए। परिणाम दोस्रो जनआन्दोलनपश्चात स्थापित भएका आमुल परिवर्तनका एजेन्डाहरू शिथिल र कमजोर हुन गए। स्मरणीय कुरा के छ भने २०४७ को संविधानका रचयिता मूलत नेपाली काङ्ग्रेस र एमाले नै हुन् र त्यसप्रति ती दलको मोह हुनु अस्वभाविक भन्न सकिँदैन । तत्कालीन राजनीतिक शक्ति सन्तुलनको उपजको रूपमा बनेको नयाँ संविधान धेरै अर्थमा २०४७ सालको संविधानको पुनरावृत्ति मान्न सकिन्छ यद्यपि गणतन्त्र, धर्म निरपेक्षता, समावेशीता र सङ्घीयताजस्ता नयाँ विशेषताहरू आलाङ्कारिक रूपमा थपिएका छन्। दुवै संविधानले उदार लोकतन्त्रको अवधारणालाई बोकेको छ। संविधान प्रदत सात प्रदेशको सङ्घीय नेपाल केही हेरफेरसहित पाँच विकास क्षेत्रको पुनर्जन्म हो (हेर्नुस, तालिका १)।

तालिका १: एकात्मक नेपालका पाँच विकास क्षेत्र र सङ्घात्मक नेपालका सात प्रदेश

विकास क्षेत्र र जिल्ला		प्रदेश र जिल्ला		कैफियत
विकास क्षेत्र	जिल्ला	जिल्ला	प्रदेश	
पूर्वाञ्चल १६ जिल्ला	ताप्लेजुङ, सङ्खुवासभा, सोलखुम्बु, पाँचथर, इलाम, तेह्रथुम, धनकुटा, भोजपुर, खोटाङ, ओखलढुङ्गा, उदयपुर, झापा, मोरङ, सुनसरी, सप्तरी र सिराहा	ताप्लेजुङ, सङ्खुवासभा, सोलखुम्बु, पाँचथर, इलाम, तेह्रथुम, धनकुटा, भोजपुर, खोटाङ, ओखलढुङ्गा, उदयपुर, झापा, मोरङ, र सुनसरी	प्रदेश १ १४ जिल्ला	सप्तरी र सिराहा छोडेर पूर्वाञ्चल यथावत
		सप्तरी, सिराहा, धनुषा, महोत्तरी, सर्लाही, रौतहट, बारा र पर्सा	प्रदेश मधेस ८ जिल्ला	पूर्वाञ्चलको २ र मध्यमाञ्चलको ६ मधेश जिल्ला जोडेर बनाएको

विकास क्षेत्र र जिल्ला		प्रदेश र जिल्ला		कैफियत
विकास क्षेत्र	जिल्ला	जिल्ला	प्रदेश	
मध्यमाञ्चल १९ जिल्ला	सिन्धुली, रामेछाप, दोलखा, सिन्धुपाल्चोक, काभ्रेपलान्चोक, भक्तपुर, ललितपुर, काठमाडौं, रसुवा, नुवाकोट, धादिङ, मकवानपुर, चितवन, धनुषा, महोत्तरी, सर्लाही, रौतहट, बारा र पर्सा	सिन्धुली, रामेछाप, दोलखा, सिन्धुपाल्चोक, काभ्रेपलान्चोक, भक्तपुर, ललितपुर, काठमाडौं, रसुवा, नुवाकोट, धादिङ, मकवानपुर, र चितवन	बाग्मती प्रदेश १३ जिल्ला	मधेशको ६ जिल्ला छोडेर मध्यमाञ्चल यथावत
पश्चिमाञ्चल १६ जिल्ला	गोरखा, मनाङ, मुस्ताङ, लम्जुङ, कास्की, म्याग्दी, तनहुँ, स्याङजा, पर्वत, बाग्लुङ, पाल्पा, गुल्मी, अर्घाखाँची, नवलपरासी, रूपन्देही, र कपिलवस्तु	गोरखा, मनाङ, मुस्ताङ, लम्जुङ, कास्की, म्याग्दी, तनहुँ, स्याङ्जा, पर्वत, बाग्लुङ, पूर्वी नवलपरासी,	गण्डकी प्रदेश १०+१/२ जिल्ला	पहाडका ३ र मधेशको २+१/२ जिल्ला छोडेर पश्चिमाञ्चल यथावत
मध्य-पश्चिमाञ्चल १५ जिल्ला	डोल्पा, मुगु, हुम्ला, जुम्ला, कालिकोट, जाजरकोट, दैलेख, रुकुम, रोल्पा, प्युठान, सल्यान, सुर्खेत, दाङ, बाँके, र बर्दिया	पाल्पा, गुल्मी, अर्घाखाँची, पश्चिम नवलपरासी, रूपन्देही, र कपिलवस्तु, पूर्वी रुकुम, रोल्पा, प्युठान, सल्यान, सुर्खेत, दाङ, बाँके, र बर्दिया	लुम्बिनी प्रदेश १०+१/२ +१/२ जिल्ला	पश्चिमाञ्चलको ५ + १/२ र मध्य-पश्चिमाञ्चलको ५ + १/२ जिल्ला मिलाएर बनाएको

विकास क्षेत्र र जिल्ला		प्रदेश र जिल्ला		कैफियत
विकास क्षेत्र	जिल्ला	जिल्ला	प्रदेश	
		डोल्पा, मुगु, हुम्ला, जुम्ला, कालिकोट, जाजरकोट, दैलेख, पश्चिम रुकुम, सल्यान, र सुर्खेत	कर्णाली प्रदेश ९ +१/२ जिल्ला	५ +१/२ जिल्ला छोडेर मध्य-पश्चिमाञ्चल यथावत
सुदूर-पश्चिमाञ्चल ९ जिल्ला	बाजुरा, बझाङ, दार्चुला, अछाम, डोटी, डडेल्धुरा, बैतडी, कैलाली र कञ्चनपुर	बाजुरा, बझाङ, दार्चुला, अछाम, डोटी, डडेल्धुरा, बैतडी, कैलाली र कञ्चनपुर	सुदूर-पश्चिमाञ्चल प्रदेश ९ जिल्ला	सुदूर-पश्चिमाञ्चल यथावत

यदि पाँच विकास क्षेत्रको अवधारणाले नेपालको जातीय, क्षेत्रीय र सामाजिक विविधतालाई सम्बोधन गर्न सकेको भए सङ्घीयताको माग नै उठ्ने थिएन । जातीय असमानता र सामाजिक विविधता र त्यसबाट उत्पन्न हुन सक्ने जातीय द्वन्द्वलाई मध्यनजर राखेर नै पहिचानजनित सङ्घीयताको पक्षमा आवाज उठेको हो । तर अनपेक्षित, अस्वभाविक र अप्राकृतिक रूपमा नदीको धार उल्टो दिशातर्फ बगाइए । परिभाषित पहिचान : जाति/समुदाय, भाषा, संस्कृति, भौगोलिक/क्षेत्रगत अविछिन्नता र ऐतिहासिक निरन्तरता । तर संविधानको पदावली यस्तो छः "यो संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत नेपालमा कायम रहेका अनुसूची-४ मा उल्लेख भएबमोजिमका जिल्लाहरू रहेका प्रदेश रहनेछन्" । प्रदेशको नामले जस्तै बाग्मती, गण्डकी, लुम्बिनी, कर्णाली, र सुदूर-पश्चिमाञ्चल- निर्दलीय पञ्चायतको विरासत बोकेको छ; २०६२-६३ को जनआन्दोलनपछिको आमुल परिवर्तनको चाहनालाई होइन । एउटा मिसनबाट सङ्घीयताको जन्म भयो तर त्यसको अवतरण विपरीत दिशामा भयो । यो असन्नतिलाई यसरी पनि भन्न सकिन्छ कि रोप्न त सुन्तलाको बोट नै रोपेको थियो तर चट्केले भोगटे पो फलाएछ । समस्या यहींनिर छ, प्राविधिक रूपमा दुइ-तिहाइभन्दा बढी संविधानसभा सदस्यको हस्ताक्षरबाट संविधान जारी त भए तर त्यसमा सामाजिक सम्झौताको अवयव छैन । संविधान प्रदत्त सात प्रदेशको खाकामा स्वामित्वको अभाव छ भने कुरा कहींकतै

लुकेको छैन । माग पहिचानजनित सङ्घीयता तर आपूर्ति प्रशासनिक सङ्घीयता । प्रशासनिक सङ्घीयता ठूला देशको आवश्यकता हो, नेपालजस्तो सानो देशको होइन । तसर्थ नेपालको लागि जातीय पहिचानलाई सम्बोधन नगरी बनेको सङ्घीयताको खास औचित्य छैन । बाँदरको पुच्छर लौरो न हतियार ।

सीमित क्षेत्राधिकार

प्रदेश सरकार जनताको दैनिकीसँग जोडिन पुगेको देखिँदैन । संघ र स्थानीय सरकारको अतिरिक्त यो देशमा प्रदेश सरकार पनि छ भने कार्यात्मक अनुभूति सम्भवत प्रादेशिक मन्त्री, प्रादेशिक सभासद् र प्रादेशिक कर्मचारीभन्दा अरूले गर्न पाएको छैन । कारण स्पस्ट छ, त्यो हो क्षेत्राधिकारको कोणबाट हेर्दा प्रदेश निर्बल र कमजोर छ । यसको एउटा मापक भनेको अधिकार सूचीको सङ्ख्या हो । प्रदेशको क्षेत्राधिकार भित्र २१ वटा विषयहरू छन् भने केन्द्रको सम्बन्धमा यसको सङ्ख्या ३५ छ र स्थानीय सरकारको क्षेत्राधिकारको सङ्ख्या पनि २२ छ, अर्थात प्रदेशको भन्दा एउटा बढी छ । त्यसमा पनि प्रदेशको एकल क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने धेरै विषयहरू- जस्तै शान्ति सुरक्षाको व्यवस्था, शहकारी, सञ्चार, राजश्व सङ्कलन, विद्युत, पर्यटन, खानेपानी, सिँचाइ, भौतिक पूर्वाधार, शिक्षा, स्वास्थ्य, भूमी, खानी, नदी, जल उपयोग, वातावरण, वनजङ्गल, उद्योग, कृषि आदि केन्द्रको क्षेत्राधिकार, स्थानीय सरकारको क्षेत्राधिकार, र साझा अधिकारमध्ये कुनै न कुनैसँग जोडिएको वा खप्टिएको वा बाझिएको छ (हेर्नुस्, तालिका २) ।

तालिका २ : प्रदेश र अन्य तहका सरकारको क्षेत्राधिकार र साझा अधिकार

क्रसं	विषय	बाझिएको/खप्टिएको			
	प्रदेशको क्षेत्राधिकार	संघको क्षेत्राधिकार	संघ र प्रदेशको साझा अधिकार	स्थानीय सरकारको क्षेत्राधिकार	संघ, प्रदेश र स्थानीयको साझा अधिकार
१	प्रदेश प्रहरी प्रशासन र शान्ति सुरक्षा	–	शान्ति सुरक्षाको व्यवस्था	–	–

क्रस	विषय	बाझिएको/खट्टिएको			
२	(क) वित्तीय संस्थाहरूको सञ्चालन (ख) शहकारी संस्था (ग) वैदेशिक अनुदान/सहयोग	शहकारी केन्द्रको सहमतिमा	सहकारी	सहकारी	सहकारी
३	सञ्चार (क) रेडियो, (ख) एफएम ग) टेलिभिजन संचालन	रेडियो टेलिभिजन	सञ्चारमाध्यम	एफएम सञ्चालन	–
४	राजश्व सङ्कलन (क) घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क (ख) सवारी साधन कर (ग) मनोरञ्जन कर (घ) विज्ञापन कर (ङ) पर्यटन शुल्क (च) कृषि आयमा कर (छ) सेवा शुल्क दस्तुर (ज) दण्ड जरिवाना	राजश्व सङ्कलन पर्यटन शुल्क सेवा शुल्क दस्तुर दण्ड जरिवाना	–	राजश्व सङ्कलन घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क सवारी साधन कर मनोरञ्जन कर विज्ञापन कर पर्यटन शुल्क सेवा शुल्क दस्तुर दण्ड जरिवाना	प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी पर्यटन शुल्क सेवा शुल्क, दस्तुर, जरिवाना
५	प्रदेश निजामति सेवा	–	–	–	–
६	प्रदेश तथ्याङ्क	–	–	–	–
७	प्रदेशस्तरको (क) विद्युत (ख) सिँचाइ (ग) खानेपानी (घ) परिवहन	जलस्रोतको संरक्षण र बहुआयामिक उपयोग सम्बन्धी नीति र मापदण्ड	भौतिक पूर्वाधार पर्यटन, सरसफाई सिँचाइ खानेपानी	खानेपानी	विद्युत, सिँचाइ खानेपानी

क्रस	विषय	बाझिएको/खट्टिएको			
८	प्रदेशस्तरको विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा, पुस्तकालय, सङ्ग्रहालय	–	–	–	शिक्षा
९	स्वास्थ्य सेवा	स्वास्थ्य सेवा	–	आधारभूत स्वास्थ्य	स्वास्थ्य
१०	प्रदेशसभा/प्रदेश मन्त्रिपरिषद्	–	–	–	–
११	प्रदेशभित्रको व्यापार	–	–	–	–
१२	प्रदेश लोकमार्ग	–	–	–	–
१३	प्रदेश अनुसन्धान ब्युरो	–	–	–	–
१४	प्रदेश सरकारी कार्यालयहरूको भौतिक व्यवस्थापन र अन्य आवश्यक विषय	–	–	–	–
१५	प्रदेश लोकसेवा आयोग	–	–	–	–
१६	भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख	–	भूमि नीति	–	–
१७	खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन	खानी उत्खनन	–	खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण	खानी तथा खनिज
१८	भाषा, लिपी, संस्कृति, ललितकला र धर्मको संरक्षण र प्रयोग	–	–	भाषा, संस्कृति, ललितकलाको संरक्षण र विकास	–

क्रस	विषय	बाझिएको/खप्टिएको			
१९	प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, जल उपयोग तथा वातावरण व्यवस्थापन	–	प्रदेश सिमा नदी, जलमार्ग, वातावरण संरक्षण, जैविक विविधता	जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण	वन, जर्ली, बन्यजन्तु, जल उपयोग,वातावरण, पर्यावरण तथा जैविक विविधता
२०	कृषि तथा पशु विकास, कलकारखाना, औद्योगिकरण, व्यापार, व्यवसाय, यातायात	–	उद्योग तथा खनिज र भौतिक पूर्वाधार औद्योगिकरण	कृषि तथा पशुपालन	कृषि
२१	गुठी व्यवस्थापन	–	–	–	–

साझा अधिकारको सूची लामो छ; संघ र प्रदेशबीचको २५ र संघ, प्रदेश र स्थानीयबीच १५ गरेर कूल ४० विषयहरू छन् । साझा दायित्वको हिसाबले र तीनवटै तहका सरकारबीचको सम्बन्धमा 'सहकारिता, सहअस्तित्त्व र समन्वय' हुन आवश्यक छ भने कोणबाट हेर्दा यो ठीक नै हुन सक्दछ । तर यसमा जोखिम पनि छ । साझा सूचीको कुनै पनि विषयमा प्रदेशले बनाएको ऐन वा नीति केन्द्रको कानून वा नीतिसँग बाँझिएमा केन्द्रको लागू हुन्छ र प्रदेशको खारेज हुन्छ । केन्द्रको आफ्नै क्षेत्राधिकारमा पर्ने ३५ विषयको अतिरिक्त ४० वटा साझा अधिकारसहित कूल ७५ वटा विषयमा केन्द्रको हात माथि छ । यसले केन्द्रको हस्तक्षेप गर्ने बाटो फराकिलो बनाएको हुन्छ । प्राय सबै प्रादेशिक सरकारका साझा गुनासो छ कि प्रदेशको क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने विषयमा पनि केन्द्रको हस्तक्षेपकारी भूमिका बढ्दै गएको छ । प्रशासन, प्रहरी परिचालन, वन-जर्लिको व्यवस्थापनलगायत अन्य धेरै विषयमा केन्द्रले अनावश्यक हस्तक्षेप गर्ने गरेको छ ।

सिद्धान्ततः सङ्घीय पद्धतिमा प्रदेश स्वायत्त हुन्छ । तर अधिकारको बाँडफाँट विषयमा भारतले अपनाएको केन्द्रीकृत सङ्घीयताको मोडेललाई नेपालले अनुकरण गरेको छ । प्रदेश निर्माणको आधार (राज्यको नाम र सीमाना पनि) को सन्दर्भमा भारतले अपनाएको पहिचानजनित संरचना नेपालको लागि ग्रहण योग्य भएन तर भारतले अपनाएको एकात्मक

न्याय प्रणाली र केन्द्रीकृत प्रशासनिक संरचनासहितको अर्ध-सङ्घीयता नेपालको हावा, पानी, माटो सुहाउँदो भनेर नक्कलयोग्य ठानियो । तसर्थ नेपालका प्रदेशको भूमिका एकात्मक न्यायिक संरचना र केन्द्रीकृत कर्मचारीतन्त्रबाट खुम्चिएको छ । प्रादेशिक प्रशासनका नेतृत्व- मुख्यसचिव र सचिवहरू- केन्द्रीय सरकारको खटनपटनमा चल्दछ । प्रादेशिक प्रशासन जिल्ला प्रशासनको छायाँमा परेको छ । प्रमुख जिल्ला अधिकारीको कमाण्डमा चल्ने जिल्ला प्रशासन भनेको केन्द्रीय सरकारको एजेन्ट हो । यसले प्रदेश सरकारलाई आदर गर्न आवश्यक ठान्दैन । प्रदेश सरकारले खास खास पर्वमा सार्वजनिक बिदा घोषणा गर्दा जिल्ला प्रशासनले अवज्ञा गर्ने गरेको छ । जसले गर्दा पनि प्रादेशिक सरकारले लघुताभाष र हिनताबोध गर्नु परेको छ ।

सम्भवतः संविधान निर्माण गर्ने बेला अनिच्छुक सङ्घीयतावादीहरू हावी भएकाले हुन पर्दछ कि प्रदेशको कार्यक्षेत्रप्रति संविधान अनुदार छ ।

प्रदेशको भूमिका खुम्चिनुको अर्को कारण स्थानीय सरकारको गठन विधि र कार्यक्षेत्र पनि हो । सम्भवतः संविधान निर्माण गर्ने बेला अनिच्छुक सङ्घीयतावादीहरू हावी भएकाले हुन पर्दछ कि प्रदेशको कार्यक्षेत्रप्रति संविधान अनुदार छ । यो कुरा दुई विषयवस्तुमा प्रकट भएको देखिन्छ । एक, स्थानीय सरकार प्रदेशकै भूगोलभित्रै बन्छ तर त्यसको जन्ममा प्रदेशको केही भूमिका रहेन । करिब ३ हजार ५ सयको सङ्ख्यामा रहेका स्थानीय सरकारलाई ७ सय ५३ सङ्ख्यामा घटाई ठूलो आकारको स्थानीय सरकार बनाउनुको अव्यक्त मनोविज्ञान प्रदेशको महत्त्वलाई अबमूल्यन गर्नु नै हो । प्रादेशिक सरकार अस्तित्त्वमा आउनुअघि नै प्रदेशको भूभागभित्र बनिने स्थानीय सरकार (गाउँपालिका र नगरपालिका) को नाम, सङ्ख्या र सिमानाको निर्धारण केन्द्रीय सरकारले नै गरे । यसमा मानवीय स्वभाव अभिव्यक्त हुन्छ । आफूले नजन्माएको सन्तान (स्थानीय सरकार) प्रति बाबुआमाको (प्रादेशिक सरकार) माया, मोह र ममता कमजोर हुन्छ । यही कारणले गर्दा प्रदेश सरकारप्रति स्थानीय सरकार पनि अनुशासित, अनुग्रहित र आदरभाव राख्न आवश्यक ठान्दैन । अर्थात प्रदेश र स्थानीय सरकारको सम्बन्ध प्राकृतिक छैन । दुई, प्रदेशको कार्यक्षेत्रमा संविधान

अनुदार हुनुमा अर्को कारण के देखिन्छ भने कमजोर प्रदेशको रचनालाई उचित देखाउन शक्तिशाली र अधिकार सम्पन्न स्थानीय सरकारको परिकल्पना गरे। सम्भवत संविधान निर्माताहरू त्यसमा पनि खास गरेर केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारका अधिकारक्षेत्र कोर्ने जिम्मा लिएका टेक्नो-पोलटिसियनहरू स्काण्डीभियन देशहरूको- नर्वे, स्वीडेन, डेनमार्क र फिनलाण्ड- अनुभवबाट बढी नै प्रभावित भएको देखिन्छ। यी उच्चकोटिको विकेन्द्रीकृत पद्धति अपनाएका देशहरू एकात्मक राज्यहरू हुन्। तर सङ्घीयता र उच्चकोटिको विकेन्द्रीकृत स्थानीय सरकार एक दोस्रोमा मेल खाँदैन। सायद त्यसैले होला स्थानीय चुनावताका भने गरेको 'सिंहदरबारको अधिकार गाउँघरमा' भने कुरा चुनावी नारामै सीमित भए। व्यवहारमा स्थानीय सरकारले पनि स्वायत्त र स्वशासनको अनुभव गर्न पाएको छैन।

प्रतिकूल शक्ति सन्तुलन

अर्थपूर्ण सङ्घीयताले राज्यशक्तिको विभाजन मात्र होइन त्यसको विकेन्द्रीकरण र निक्षेपीकरण पनि खोज्दछ। सङ्घीयता त्यो अवस्थामा फल्न-फुल्न सक्छ जहाँ शक्ति छरेको (प्रोलेफिक) हुन्छ। तर अहिलेको राजनीतिक शक्ति सन्तुलन सङ्घीयता अनुकूल छैन। संसद्मा लगभग दुई-तिहाइ प्रतिनिधित्वसहित केन्द्रिय सरकार नेकपाको हातमा छ। त्यही पार्टीको सरकार ७ मध्ये ६ प्रदेशमा पनि छ। साथै कूल ७ सय ५३ स्थानीय सरकार प्रमुखहरूमध्ये ५३ प्रतिशत नेकपाकै नेता/कार्यकर्ता हुन्। संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनवटै तहमा एउटै पार्टीको हालीमुहाली भएकाले राज्यशत्ता र शक्ति एकीकृत छ। यस्तो स्थिति सन् १९६७ अघि भारतमा पनि थियो अर्थात भारतीय राष्ट्रिय काङ्ग्रेसको सरकार केन्द्रमा मात्र सीमित थिएन बल्की अधिकांश प्रान्त/राज्यमा त्यही दलको सरकार थियो। यसलाई एक प्रख्यात विद्वान् रजनी कोठारीले एक दलीय बर्चस्व व्यवस्था (वन पार्टी डोमिनेटेड सिस्टम) भनेर चित्रण गरिएका थिए। बहुदलीय व्यवस्थामा केन्द्र र अधिकांश प्रान्तमा एउटै दलको सरकारको स्थितिलाई चित्रण गर्दै के.सी. ह्वेरले भारतको सङ्घीयतालाई अर्ध-सङ्घीयता भनेर उपमा दिएका थिए। अर्थात रूपमा (कानूनी/संवैधानिक) सङ्घीयता तर सारमा एकात्मकता। अहिले हाम्रो देश नेपालको स्थितिमा भन्नुपर्दा

कमसेकम कुनै एक प्रदेशमा प्रमुख प्रतिपक्षी दल नेपाली काङ्ग्रेसको पनि सरकार भएको भए प्रादेशिक सरकार बलियो र अधिकार सम्पन्न हुनुपर्दछ भने आवाज संसद्मा पनि घन्किन्थ्यो होला । तर यथार्थ फरक छ ।

सरकारका तीनवटै तहमा- संघ, प्रदेश र स्थानीय- एउटै दल हावी हुँदा पनि सङ्घीयता ठीकठीकै चल्थे वा चल्छ होला यदि सत्तासीन दलको आन्तरिक जीवन विकेन्द्रीकरणको मर्मअनुसार चल्दो हो त । तर जनवादी केन्द्रीयता सत्तासीन नेकपाको सङ्गठन चलाउने विधि हो । अर्थात दलका हरेक सदस्य सङ्गठनको मातहतमा हुन्छ र हरेक तल्लो सङ्गठन माथिलो तहको सङ्गठनको मातहतमा हुन्छ । सरकार र दलबीचको सम्बन्धको सवालमा नेकपाको आधारभूत सिद्धान्त के छ भने दलको नीति, निर्देशन र नियन्त्रणमा सरकार चल्नु पर्दछ । अर्थात सरकारमाथि सङ्गठनको प्रधान्यता (शूपरमाशी) । नेपालका सबै दलहरू त्यसमा पनि खास गरेर नेकपाको दलीय संरचना केन्द्रीकृत चरित्रको छ, त्यसमाथि पनि नेतातन्त्र हावी छ । यद्यपि नेतृत्व चयनमा औपचारिक व्यवस्था तलबाट माथि (बटन-अप) हो तर शक्ति संरचना माथिबाट तल (टप-डाउन) छ । अहिले सबभन्दा शक्तिशाली नेकपाका दुई अध्यक्ष छन भने त्यसपछि ९-सदस्यीय सचिवालय । यी कुनैमा पनि प्रदेशका अहिलेका मुख्यमन्त्रीहरू अटाएको छैन । तसर्थ हस्तक्षपकारी केन्द्रको बिरोध भाषणमा र वक्तव्यमा सीमित भएको छ । यो फगत गुनासो हो, प्रतिक्रिया मात्र हो किनभने यसका लागि केन्द्र सरकारसँग टक्कर लिने हैसियत र क्षमता उनीहरूसँग छैन । अरू त अरू प्रदेशको नामाकरणको निर्णय पनि दुई अध्यक्षबाट भएका छन् र प्रदेशसभाको भूमिका भनेको उक्त निर्णयलाई वैधता दिन अनुमोदन गर्ने कार्यमा सीमित भएका छन् । नेकपाका मुख्यमन्त्रीहरूको आफ्नै सीमा छन् । उनीहरू दलको आन्तरिक जीवनका लागि अपनाएको जनवादी केन्द्रीयताबाट बाँडिएका छन् । प्रादेशिक स्वायत्तता र जनवादी केन्द्रीयता एक दोस्रोसँग मेल नखाने सिद्धान्त हो । यस्तो स्थितिमा बलियो प्रदेशको कल्पना कसरी गर्न सकिन्छ र ? प्रदेश स्वायत्त, शसक्त र प्रभावकारी नहुँदा सङ्घीय व्यवस्था रूपमा सीमित हुन्छ, सारमा होइन ।

निचोड

सङ्घीय नेपालको सञ्चालनमा अनेक चुनौती र कठिनाई छन् । सबभन्दा ठूलो समस्या भनेको यो संविधान सामाजिक सम्झौताको अंश नभएको राजनीतिक दस्तावेज हो । अवसर पाएका र त्यसको खोजीमा रहेका व्यवहारवादी राजनीतिज्ञहरूको लागि सात प्रदेशको प्रशासनिक सङ्घीय खाका पाच्य नै होला चाहे उनीहरूको जातीय पृष्ठभूमि जनजाति होस् या मधेशी । तर जनजाति र मधेशी सङ्घ-संस्थाहरू र पहिचानवादीहरूका लागि यो कदापि स्वीकार योग्य छैन । स्वामित्वको अभावमा स्वतःस्फूर्त र उत्साहजनक सहभागिता नहुने स्वेतसिद्ध छ ।

अधिकारको बाँडफाँटको कोणबाट हेर्दा नेपालले अपनाएको सङ्घीयता भारतको जस्तो केन्द्रीकृत सङ्घीयता नै हो । प्रयोगको हिसाबले भारतको सङ्घीयता क्रमशः विकेन्द्रीकृत हुँदै गएको छ । राजनीति विकेन्द्रीकृत हुँदा कानून/संविधानप्रदत्त केन्द्रीकृत प्रशासन छायाँमा परेको छ । क्षेत्रीय राजनीतिक दलहरूको उदयले शक्ति छरिन पुगेको छ । मधेशवादी दललाई अपवाद मान्ने हो भने यस्तो सम्भावना नेपालमा छैन किनभने प्रदेशहरूको संरचना नै यस्तो बनाइएको छ कि त्यसमा जातीय र क्षेत्रीय पार्टीहरू उदय हुने गुञ्जायस नै छैन । नेपालका राष्ट्रिय राजनीतिक दलहरूको सन्नठन अधिक केन्द्रीकृत छ । प्रदेश स्वायत होस्, बलियो होस् र सक्षम होस् भन्ने विषयमा केन्द्रीय सरकारको राजनीतिक इच्छाशक्ति (पोलिटिकल वील) हुँदो हो त सङ्घीयताको प्रारम्भिक अभ्यासकालमा अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठक पटकपटक बसेको हुनुपर्ने हो । तर आजका दिनसम्म यसको बैठक एकपटक मात्र बसेको छ । राजश्व बाँडफाँट पनि केन्द्रमुखी छ, आधी केन्द्रको भागमा र बाँकी आधी प्रदेश र स्थानीय तहमा । अझ करको बाँडफाँट त प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई १५/१५ प्रतिशत मात्र र ठूलो भाग ७० प्रतिशत केन्द्रको ढुकुटीमा ।

चुनौतीहरू धेरै छन् । तर चाहेको खण्डमा निराकरणका बाटो पनि छ । सात प्रदेशीय सङ्घीय संरचनामा रहेको स्वामित्वको सङ्कटमोचनको पहिलो कदमबारे संविधानको धारा २९५ (१) आफैं यस्तो बोल्छ, "प्रदेशको सीमाङ्कनसम्बन्धी विषयमा सुझाव

दिन नेपाल सरकारले एक सङ्घीय आयोग गठन गर्न सक्नेछ।" यस अतिरिक्त अन्य विवादास्पद विषयमा पनि संविधान संशोधनका लागि विगत ५ वर्षयता राजनीतिक दलहरूबीच धेरै लिखित सहमति पनि भएका छन् । साथै के कुरा पनि हेक्का राख्नुपर्दछ भने संविधानको धारा २७४ ले सीमाङ्कनको सवालमा संविधान संशोधन लगभग असम्भवजस्तै बनाएको छ । यी एक दोस्रोसँग बाझिएको प्रावधानको समाधान खोज्न आवश्यक छ। जहाँसम्म अन्य समस्याहरूको सवाल छ, निराकरण डि-ब्युरोक्राटाइजेसन र दलको आन्तरिक जीवनमा लोकतान्त्रिकरणसँग जोडिएका छन् । साथै कतिपय विषयमा केन्द्रले मूल कानून (फ्रेमवर्क ल) बनाउन नचाहेमा वा ढिला गरेमा प्रदेशले आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने २१ वटा विषयमा कानून बनाई अग्रिम कदम (प्रिअम्पट) चाल्न सकिन्छ। स्वायत्तता प्राप्त गर्ने, क्षमता अभिवृद्धि गर्ने र संविधान प्रदत अधिकारको संरक्षण गर्ने एउटा बाटो भनेको द्वन्द्व नै हो । तसर्थ आवश्यक विषय र उपयुक्त समयमा केन्द्रसँग मुठभेड गर्न पछि पर्नु हुँदैन । आवश्यकताअनुसार सहकार्य र समन्वय गर्ने ठाउँ त सधैं रहि नै रहनेछ।

Local Governments Capacity Development for Federalism in Nepal: Revisited

Arun Regmi Dr. Horst Matthaeus

Abstract

Capacity Development of the newly established Provincial and Local Governments is a significant challenge for Nepal's federalization. Although quite some activities have been undertaken since the Constitution was enacted in 2015, there is still a substantial queue of "unfinished business." The article examines two aspects: the transfer of personnel from the former Central Government to the Provincial and Local Governments, including the needs of re-distribution of staff as proposed in an O+M study of MoFAGA in 2017. Comparing the distribution of staff between the different levels of Government with other federal countries may be useful for reviewing the number of staff required at different levels. Second, it looks at the progress and situation of the institutionalization of Capacity Development through the newly created Provincial Centers for Good Governance. The recently started Provincial and Local Governance Support Project (PLGSP) has made important contributions to strengthen the PCGG. In conclusion, the authors suggested some actions deemed relevant and essential for enhancing the Capacity of Provincial and Local Governments.

Background and Introduction

During the Constitutional Assembly of Nepal's discussion in 2008 – 2015, many issues were raised and discussed as f.ex.: is Federalism suitable for Nepal? What about the country's territorial division in federal units, questions of language, culture, ethnicity, division of power between the future center,

federal units and Local Government, costs and economic feasibility, etc. All crucial issues for the reorganization of a unitary state to a federal state. Many of these questions have been resolved in the Constitution of Nepal 2015. But many still need specific legislation and orientation and implementation.

The transformation of Nepal's unitary, centralized state into the Federal Republic of Nepal was and still is a great challenge, which includes political, administrative, social, and cultural (including behavioral) changes. The Constitution of Nepal 2015 has created the basis for this change. The election of political representatives in 2017 have created the new political units at the provincial and local levels. However, politicians' political and administrative culture, bureaucrats at the federal level, and the public, in general, seem to have not changed very much. Political leaders at federal, provincial, and local levels are the same as under the former unitary system and are used to certain behaviors, responsibilities, powers, etc.. All this had to change theoretically with the promulgation of the Constitution in September 2015.

Not in the center of the discussion, but very often present was the question of the civil service and the civil servants and the capacity of the newly to be created Provinces[1] and Local Governments. This topic has been a permanent point of discussion and controversy since Nepal had embarked on a process of decentralization and creation of local "bodies" in the 70th. The lack of capacity at the local level was (and still is) an argument that central (now federal) level bureaucrats and politicians use to restrict the devolution of power and resources (money, material, and human resource, i.e., experts) from the center to the local level, or to allow the local level to hire their own personal. Provincial Public Service Commissions (PPSC), to be responsible for the hiring of Provincial and Local Government staff, have been constituted in provinces and appointments of the commissioners have been made. The provinces have enacted the provincial laws for their operation. But the federal framework law on civil service is not legislated yet. The lack of this federal framework make an effective functioning of the PPSC difficult as this framework should guide the provincial governments to formulate their own (and or LGs) civil service structures and recruit their personnel.

1. In the translation of the Constitution 2015, they are called "States"

The creation and functioning of a new layer of Government, the Provinces, and the transformation of "local bodies" to "LOCAL GOVERNMENTS" requires a new mindset and a total reorganization of the public services, to be guided by the schedules 6-9 of the Constitution. These schedules describe in much detail the exclusive and congruent powers of the three layers of Government.

The need for a build-up of local capacity with a clear definition of functions, responsibilities, and interrelations, administrative and financial resources, and last but not least, qualified staff is acknowledged widely. However, there seems still a lot to be done.

In 2017, the Ministry of Federal Affairs and Local Development (MoFALD), supported by the German Development Cooperation, requested a group of consultants to prepare a "Capacity Development Strategy for Local Governments in Nepal (CDS)." The consultants were asked to

- develop a capacity development strategy (CDS) for the implementation of municipal (urban as well as rural) reforms; and
- design administrative models to enhance access of disadvantaged groups to municipal services in partner municipalities.

Additionally, a Nepal Federalism Capacity Needs Assessment (NFCNA) was carried out in 2018/19 by MoFAGA with development partners' support. The general findings of both studies paint a somewhat positive picture of implementing the constitutional provisions concerning Federalism and Provincial and Local Governments' creation and functioning. The broader scope of the NFCNA study covers several additional topics (not covered by the CDS study), which include:

- Establishment of Provincial and Local Governments
- The legal framework of Federalism
- Institutional Framework for Federalism
- Public Financial Management, Accountability, and Transparency
- Gender Equality and Social Inclusion
- Fiscal capacity and Local Government Revenues Mobilization
- Administrative Infrastructure and Connectivity
- Human Resource Management and Development
- Monitoring and Evaluation

The NFCNA lists the achievement and the still present deficits ("queue of unfinished business") in the areas mentioned above. Unlike the CDS, no specific proposal for establishing a federal and provincial training and capacity development system has been proposed. The restructuring of LDTA and the transfer of its regional training centers under the Provincial Governments' responsibility was one of the major suggestions of the CDS.

The following sections review some of the recommendations and the progress achieved so far, concentrating on the Training of Human Resources and its Institutional arrangement. A critical outlook on the Development of Human Resource of Local Government in the Federal System of Nepal will be presented as an outlook.

1. The challenge of Human Resources Assignment and Development

The CDS stated that Capacity development could not or should not be a (time-bound) project and must be approached as a long-term, permanent process. Therefore, the goal of capacity development processes for Nepal's LGs could be:

Local Governments have increased the capacity to make efficient and effective use of their human, financial and natural resources to promote social, cultural, and economic progress of municipalities and all of its citizens, with particular attention provided to integration and development of marginalized groups and women.

The CD Strategy contributes to this goal by proposing:

- A coordinated and sustainable system for capacity development in which roles and functions of principal and primary stakeholders and their interaction is defined
- An institutional framework for implementation of the CD process is presented.
- Immediate actions ready for the start of the CD process

The CDS proposes one of the immediate measures to reorganize the former LDTA and its regional training centers. As a central point of the transfer of these regional training centers, it was proposed to transfer them under the

Provincial Governments' responsibilities and redefine the LDTA central office in a research and policy institution. The transfer of the regional training centers into Provincial Centers for Good Governance (PGCC) has been implemented. The Provincial Governments are now responsible for the Training and Capacity Development of their staff and the personnel of LGs.

The newly started multi-donor supported Provincial and Local Government Support Program (PLGSP) had taken up this issue with priority and assigned project staff to all the seven new Provincial Centers of Good Governance (PCGG) as well as substantial resources for reconstruction, equipment & capacity development measures. The Gandaki Province has already passed a provincial act on PCGG as a Provincial Training Academy. In other Provinces, similar acts are under discussion. The German Development Cooperation through GIZ supports the technical cooperation project "Capacity Development Support for Governance (CD-SG)" to strengthen the inclusive delivery of services in selected municipalities in some of the Provinces. It is geared towards supporting the selected municipalities in implementing their constitutional responsibilities and producing concrete results, which could be disseminated via MuAN and NARVIN to other municipalities.

The NFCNA states: "The expected staff level, including service delivery employees, in the seven provincial governments, is about 21,000, and that in the 753 local governments is about 66,000. There are about 37,000 newly elected local government officers, and 550 elected provincial government officers. Retooling employees and management and educating lawmakers about their new duties will be no small job, and it will be expensive." The PLGSP has taken on this wide-ranging task.

There seem to be two fundamental challenges for systematic Capacity Development at the Local and Provincial Government levels.

1. Local Government must have adequate staff that could be trained and "capacitated" for assuming the responsibilities mentioned in the Constitution. After the formation of the Local (and Provincial) Governments, there was and still is an acute lack of staff at all levels and professional specialization, compared with mentioned

O+M. This situation has been aggravated as the Provincial Public Service Commissions are not yet functioning. Therefore a permanent Local Government staff system, with clear carrier perspective and responsibilities, is still missing, and the local level staff was only partly (often temporarily) recruited.

2. The strategy of the Federal Government was initially to transfer federal employees on a voluntary basis to join Local Governments. However, the response was limited, and forced transfers were ordered. This process was challenged successfully at the courts. Staff who were forced to work in Local Government had to be reintegrated (few cases) into the Federal Service, with the consequence that Local Government still is understaffed. Federal Ministries and Departments may be overstaffed and continue with planning and implementation of projects instead of limiting itself to policy formulation and support of execution, which fall within the competence of Provincial and or Local Governments[2]

2. The status of implementation

The following observations are not a throughout scientific (re-)evaluation of the present situation of capacity development of local governments, but it is based on the observations and experiences of the authors in working with Provincial and Local governments in different functions. It is intended to bring the attention of politicians and bureaucrats (federal and provincial) to the continuing issues related to capacity development and stimulate the ongoing debate.

With the change from the unitary to the federal governance system, it can be observed that Politicians and Administrators overlooked some of the recommendations of earlier studies or did not follow-up or review them. Therefore, we have not made substantial new suggestions or proposals. Still, we have reviewed some of the earlier reports' recommendations, concentrating on staff assignments and training and capacity development's institutionalization.

---

a. See f.ex.: Kathmandu Post 1 September 2020: Federal Government keeps small road and bridge projects to itself, defying the spirit of Federalism.

2.1 Adjustment of Human Resources

Before introducing the federal structure, the Nepali civil service had at the center, including the seconded District administration 89.825 employees and local bodies (i.e., municipalities and VDCs). After the promulgation of the new Constitution, MOFAGA determine the required staff at the different levels of Government on the basis of the mentioned O+M study. It was estimated that in the future, the Federal Government should be staffed with 48.490 employees, the Provincial Governments (including the new District Coordination Councils) with 21.399, and the Local Governments (rural and urban municipalities) with 66.750[3].

Presently, after approx. five years of passing the Constitution, the situation is as follows: The number of employees at Federal Government is 39,960, at the Provincial Level 13,821 and at the Local Level 43,807. Additionally, there are 2,443[4] employees as a stand-by reserve. Earlier Local Bodies staff (mainly temporarily employed staff) are not included in these figures.

A comparison with some federal countries and countries with strong Local Governments present the following picture[5]. Although a direct comparison with the selected reference countries' situation is not possible as, the distribution of responsibilities and functions are very different and require different responses. However, a particular trend may be established:

1. The number of employees retained at the federal seems to be very high, i.e., nearly double compared to the countries with a relatively high proportion of civil servants at the federal level. Additionally, as also pointed out by the NFCNA study, the staff retained at the federal level, especially in federal technical departments, have been accustomed and trained to implement projects, which now fall to a great extent under the local Governments responsibilities.
2. Provincial and local governments are still severely understaffed. The envisaged number of staff is, however, within the range of comparable other countries.

3. These figures have been mentioned in the NFCNA study p. 47 and follow
4. 28 March, 2019 dated Press Note of MoFAGA
5. Adapted from Alexander Wegner: The costs of federalization in Nepal; GIZ FSP 2012

Figure 1: Public sector employment per level of Government and 100.000 Inhabitants

Country	Local Level	Reg. Level	Cent/ Fed. Level	Total	Remarks
USA	47	17	9	73	
Switzerland	21	23	5	49	
Japan	11	13	5	39	
Canada	12	8	9	29	
India	2	6	3	11	
Germany	15	24	3	42	
Nepal (before const.)			32	32	
Nepal O+M study	24	8	17	49	O+M study 2018
Nepal 2019	15	4	14	33	MoFALD 2019
+/- difference	-9	-4	-3		
% difference	37,5 %	50%	17%		Open positions (O+M study)

From the above, it can be concluded that a review of the number of employees and their qualifications proposed in the O+M study may be useful, including the experiences made so far. This review should include a more detailed analysis of the mode of delivery of services, mainly at the local level: how far the Local Governments must execute their tasks with own (hired and often permanent) staff versus a lean government system, which includes outsourcing and retains planning, supervision, and control with the Government.

2.2 Skill upgrading of existing and new staff of Local and Provincial Governments

The proposal for transforming the former Regional Training Centers of LDTA into units under the management of Provincial Governments has been made for quite some time. Examples from federal states show that the local governments have their independent training centers (Canada, Germany, India, South Africa, Brasil, etc.)[৬]. The handover of the RTCs has been more or less

৬ Tedieck: A proposal on Restructuring of LDTA, 2009

completed and staff from PLGSP have been deputed to all the seven centres, now called Provincial Centres for Good Governance (PCGG). The new PCGG may soon be fully operational and can take up the daunting task of training or skill upgrading of approx. 60,000 provincial and local government staff and approx. 38,000 elected officials[7].

Although PLGSP has allocated substantial resources for the PCGG, the crucial factor is now time: as long as the staff on Provincial and Local Government are not capacitated (or not even existing), the service delivery proposed according to the Constitution may be reduced or would be of inferior quality.

It is a situation of "muddling through," which started right after the election (in 2016) and is still continuing. This is not to say that no progress has been made; to the contrary: several essential acts have created a better basis for the functioning of the Provincial and Local Government, even though still quite a substantial number of issues need new legislation[8]. During the field study for the CDS in 2017/18, a striking observation was the motivation and enthusiasm of elected representatives and administrators in implementing the federalism spirit. However, the longer the "queue of unfinished business,"[9] is delayed, the more the motivation of Provincial and Local Governments staff will vanish, and the general public will ask questions about the improvement of services and service quality.

One of the "unfinished business" is the definition of responsibilities and structure of the remaining former LDTA central office. Various proposals seem to be under discussion, and a new act, replacing or modifying the existing LDTA act are under discussion. The central LDTA office (or its successor) could be an important platform for experience exchange between the Provincial Centres and the MoFAGA. It could also support the development of curricula and help avoid duplication of efforts and documentation for experiences. Keeping the history of LDTA in mind, it must be avoided to centralize decisions and activities. A "think tank" could also be attached to the future structure.

---

7 See NFCNA p. 65

8 See NFCNA p.55

9 See NFCNA p.52.

As not only Provincial and Local Government staff need capacity and skill enhancement, also federal employees must be "re-educated." With the Constitution's adaptation, the role and function of a great (probably the majority!) of the technical and administrative staff of Federal Government agencies and ministries need to change their mindset and, consequently, their style of working.

The necessary change of this mindset and attitude need to include Federal Politicians, the Federal Government leadership and employees as well as the political structure, i.e., the political party leadership and the parliamentarians. In the light and spirit of the Constitution, the subsidiarity principle should guide the Federal Government and any decision and project, taking into consideration the Constitution's spirit and letters as: "Subsidiarity is an organizing principle that matters ought to be handled by the smallest, lowest, or least centralized competent authority. Political decisions should be taken at a local level, if possible, rather than by a central authority"[10].

3. Conclusion

Revisiting the implementation of Capacity Development in the Federal System in Nepal shows that the process of CD has started but needs to increase speed and depth to avoid the general public's frustration and the danger of discrediting the federalism system a whole. We could conclude with the following:

1. Even though substantial progress has been made in implementing the federal system, the "queue of unfinished business," i.e., the passing of essential acts and regulations for Provincial and Local Government functioning, needs to be speeded up.
2. The O+M study of MoFAGA from 2017 should be reviewed, based on the actual experiences and a policy guideline for the organization and management of service delivery be provided to Provincial and Local Government (f.ex. service delivery by own personal, service delivery by user committees or outsourcing, etc.)
3. The operational structure of LDTA needs to be finalized asap. It could support the work of the newly created PCGG and document good practices, support peer learning, etc.

[10] WIKIPEDIA.

4. Although PLGSP presently seconds the PCGGs trainers and specialists, Provincial and Local Governments should be encouraged to take over full ownership as soon as possible. There is a positive indication that some provinces have already allocated their own resources and others plan to do so from the next fiscal year onwards.

References:

Alexander Wegner: "The costs of Federalism", GIZ/FSP; Kathmandu Nepal, 2012 https://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity

International Center for Public Policy in the Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University: "Capacity Needs Assessment for the Transition to Federalism (NFCNA)"; Georgetown, July 2019

Kathmandu Post: "Federal Government keeps small road and bridge projects to itself, defying the spirit of Federalism"; Kathmandu Nepal 2020

Thediek, Franz: Proposal on Restructuring LDTA, GIZ/UDLE; Kathmandu/Strassbourg, 2009

सङ्घीयतामा शहरी विकासको स्वरूप र सम्भावना

किशोर थापा
पूर्वसचिव, नेपाल सरकार

१. नेपालमा शहरीकरणको वर्तमान अवस्था

तीव्र शहरीकरण भइरहेका दक्षिण एशियाली मुलुकहरूमध्ये नेपाल अग्रपङ्क्तिमा पर्दछ । नेपाल सरकारले २ सय ९३ वटा स्थानीय तहलाई नगरपालिका घोषणा गरेसँगै नगरपालिका क्षेत्रमा बसोबास गर्ने जनसङ्ख्या ६१ प्रतिशतको हाराहारीमा पुगेको छ । तर त्यो सम्पूर्ण जनसङ्ख्यालाई शहरी जनसङ्ख्यामा गणना गर्नु उपयुक्त हुँदैन किनकि अधिकांश नगरपालिकाहरूमा शहर नै छैनन्, स-साना बजार केन्द्रहरू नै त्यहाँका आर्थिक गतिविधि हुने ठाउँ हुन् । नेपालमा एकलाखभन्दा बढी जनसङ्ख्या भएका नगरपालिका २५ भन्दा कम नै छन् । शहरी जनसङ्ख्या भन्नाले गैरकृषि क्षेत्रमा आबद्ध जनसङ्ख्यालाई बुझाउँछ र यस्तो जनसङ्ख्या नेपालमा २५ प्रतिशत अनुमान गरिएको छ । विश्वका धेरै देशमा शहरीकरणको प्रक्रिया कृषिबाट उद्योगधन्धा र त्यसपछि सेवा क्षेत्रमा प्रवेश गरेको देखिन्छ । तर नेपालको शहरीकरणमा औद्योगिकीकरणको योगदान निकै कम छ । पोखरा, विराटनगर, बीरगञ्ज, सिमरा, नेपालगञ्ज र काठमाडौं यस्ता शहरहरू हुन जहाँको शहरीकरणमा औद्योगिक विकासले योगदान गरेको छ । बाँकी शहरहरू प्रशासनिक वा व्यापारिक केन्द्रका

आर्थिक गतिविधिको विश्लेषण गर्दा नेपालका शहरहरू आफैंले वस्तु तथा सेवा उत्पादन गर्नेभन्दा भारत र चीनका कमसल सामानका बिक्री-वितरण केन्द्रजस्ता देखिन्छ ।

रूपमा विकास भएका हुन् । सेवा क्षेत्र नै मूल आर्थिक आधार भएकाले नेपालका शहरले ठूलो परिमाणमा रोजगारी सिर्जना गर्न सकेका छैनन् र ती शहरको विकास र व्यवस्थापन गर्ने जिम्मा लिएका नगरपालिकाहरूको आफ्नो आन्तरिक स्रोतबाट हुने आम्दानीको अंश पनि निकै कम छ । नेपालका अधिकांश शहरहरूको अवस्था हेर्दा 'धनी मानिसहरू बस्ने गरिब शहर' भन्न सकिन्छ । आर्थिक गतिविधि र स्थानीय बासिन्दाको आर्थिक स्थितिको तुलनामा नगरपालिकाहरू कमजोर देखिन्छन् ।

आर्थिक गतिविधिको विश्लेषण गर्दा नेपालका शहरहरू आफैंले वस्तु तथा सेवा उत्पादन गर्नेभन्दा भारत र चीनका कमसल सामानका बिक्री-वितरण केन्द्रजस्ता देखिन्छ । सबै ठुला-साना शहरमा बजारहरू डुल्दा नेपालमा नै उत्पादित वस्तु बिक्री गर्ने पसलहरू कमै भेटिन्छन् । शहरबासीहरू स्थानीयस्तरमा पाइने रोजगारीबाट भन्दा बढी वैदेशिक रोजगारीबाट प्राप्त हुने रकमबाट गुजारा चलाइरहेको भेटिन्छ । हरेक वर्ष देशमा भित्रिने ९ खर्बभन्दा बढीको रेमिटेन्स शहर बजारमा घडेरी खरिद, घरभाडा, सवारी साधन, गहना, सौन्दर्य सामग्री, बालवच्चाको शिक्षा र खानपानको उपभोगमा नै खर्च हुने गरेको देखिन्छ । वैदेशिक रोजगारीका कारण ग्रामीण क्षेत्रमा कृषि पेशाबाट मानिसहरू विस्थापित मात्र भएका होइनन् कि गाउँबाट सदरमुकाम र ठुला शहरमा अस्थायी वा स्थायी रूपमा बसाइँसराइ गरिरहेका देखिन्छ । यसरी बसाइँसराइ गरेको जनसङ्ख्याको ठूलो हिस्सा शहर बजारमा निष्क्रिय भई बसेको देखिन्छ ।

केन्द्र प्रदेश र स्थानीय सरकारले शहरी पूर्वाधारमा ठूलो लगानी गरिरहेका छन् र देशैभरि सडक, ढल, बिजुली, खानेपानी, भवन निर्माण भइरहेकाले शहरहरूमा पूर्वाधार निर्माणमा केही रोजगारी सिर्जना भएको देखिन्छ जुन छोटो समयका लागि मात्र उपलब्ध हुन्छ । नेपालका शहरहरूको जनसङ्ख्या वृद्धिको अवस्था हेर्दा साना नगरपालिकाको जनसङ्ख्या घट्दै गएको र ठूला शहरहरूमा जनसङ्ख्या वृद्धिदर उच्च रहेको देखिन्छ । विशेषगरी काठमाडौं, पोखरा र वीरेन्द्रनगरलाई छोडेर पहाडी शहरहरूबाट तराई र भित्री मधेश झर्नेको सङ्ख्या बढिरहेको देखिन्छ ।

नेपालका शहरहरूको चरित्र समावेशी देखिँदैन । बालक, महिला, बृद्ध र अशक्तहरूका लागि नेपालका शहरहरू सहज र सुविधाजनक छैनन् । बलिया बाङ्गा पुरुष युवाहरूका लागि मात्र शहर सहज देखिन्छ जबकि शहर भनेको सबै उमेर, लिङ्ग र शारीरिक अवस्थाकाका मानिसका लागि उपयुक्त हुनुपर्ने हो । बालबालिका र महिलाहरू शहर बजारमा साँझ-बिहान निर्धक्कसँग एक्लै हिँडन सक्ने वातावरण बन्न सकेको छैन ।

बसोबासको हिसाबले नेपालका शहरहरू अधिकांश अव्यवस्थित देखिन्छन् । विनायोजना बनाइएका पूर्वाधार, व्यवस्थापनको अभाव र नागरिक चेतनाको कमीले गर्दा शहर बजारहरू प्रदूषित, भीडभाडयुक्त, भद्रगोल र सकसपूर्ण देखिन्छन् ।

२. नगर र नगरपालिकाको फरक

नेपालमा नगर र नगरपालिकाबारे कतिपय मानिसमा दुविधा भएको देखिन्छ । हामीले के बुझ्नुपर्छ भने नगर भनेको शहरीकृत बस्ती हो र नगरपालिका भनेको त्यसको व्यवस्थापन गर्नका लागि गठन भएको अधिकार प्राप्त निकाय हो जसलाई नेपालको संविधानले स्थानीय सरकारको रूपमा अङ्गीकार गरेको छ । एउटा नगरपालिकाभित्र एकभन्दा बढी शहर हुन सक्छन् र एकभन्दा बढी शहर जोडेर एउटै नगरपालिका वा महानगरपालिका बन्न सक्छ । विश्वका ठूला शहरहरू जस्तै मनिला, कोपनहेगन, ढाका, दिल्ली आदिमा एकभन्दा बढी नगरपालिका गठन भएका छन् । तसर्थ शहरी विकास भन्नु र नगरपालिकाको विकास भन्नु फरक कुरा हुन् । नगरपालिकाको विकास भन्नाले नगरपालिकाको संस्थागत क्षमता विकास बुझ्नुपर्छ जसअन्तर्गत आर्थिक, प्राविधिक र व्यवस्थापकीय पक्ष समेटिएको हुन्छ । शहरी विकासअन्तर्गत मूलतः बस्ती विकास, पूर्वाधार, वित्तीय लगानी, सामाजिक एवं सांस्कृतिक विकास आदि पर्दछन् । शहरलाई सुन्दर, स्वस्थ, व्यवस्थित, वातावरणमैत्री बनाउने विषय शहरी विकास भित्र पर्छन् भने राजश्व वृद्धि, जनशक्ति विकास, बजेटको बाँडफाँट र व्यवस्थापकीय क्षमता अभिवृद्धि गर्ने विषय नगरपालिकाको विकासअन्तर्गत पर्दछन् । नगरपालिका साधन स्रोत सम्पन्न र सक्षम भएमा त्यहाँबाट नगरबासीलाई सेवा प्राप्त गर्न सरल र सहज हुन्छ र नगरको सर्वाङ्गीर्ण विकास गर्न सघाउ पुग्छ तर शहरको विकासमा नगरपालिकाका अलावा

अन्य धेरै सरकारी र गैरसरकारी निकाय, निजी क्षेत्र, घरपरिवार, सामुदायिक सङ्घ-संस्था आदिलगायत धेरै सरोकारवाला संस्था र व्यक्ति संलग्न हुने भएकाले तिनीहरूको मिहिनेत, लगानी र क्षमताका आधारमा नै शहरको विकास हुने वा नहुने कुराको निर्क्योल गर्दछ । तसर्थ नगरपालिका शहरको विकासको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्ष हो तर सर्वेसर्वा होइन । विश्वका विभिन्न मुलुकमा नयाँ शहर निर्माणका लागि छुट्टै विकास प्राधिकरण वा नगरविकास समिति गठन गरिएको हुन्छ र शहरको निर्माण सम्पन्न भएपछि त्यसको सञ्चालन र व्यवस्थापनका लागि नगरपालिकालाई जिम्मा लगाइन्छ ।

३. सङ्घीयताको आवश्यकता र औचित्य

नेपालमा लागू गरिएको सङ्घीयता अन्य मुलुकको भन्दा फरक देखिन्छ । धेरै मुलुकमा अलगअलग राज्य, प्रान्त वा स्वशासित प्रदेशहरू एउटै सङ्घीय छातामुनि आएका देखिन्छन् । भारत, पाकिस्तान, म्यानमार, अमेरिका र जर्मनीमा यही भएको देखिन्छ । तर नेपालमा लामो समयसम्म चलेको एकात्मक राज्यप्रणालीबाट विभिन्न भूगोल, जातजाति र भाषाभाषी जनताको आवश्यकता र भावना समेट्न नसकिएको कारण देखाउँदै सङ्घीयताको औचित्य साबित गर्न खोजिएको छ । ससुरुमा पहिचानका आधारमा प्रदेशको सीमाङ्कन गर्ने भनिए पनि प्रदेश नं. २ बाहेक अरू ६ वटा प्रदेशमा पहिचानलाई आधार बनाइएको छैन । त्यसैगरी अहिले बनेका प्रदेशहरूको न आफ्नो ऐतिहासिक पृष्ठभूमि छ न भौगोलिक एकरूपता छ न जातीय पहिचान नै छ । संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका काम, कर्तव्य र अधिकार प्रस्टसँग तोकेको छ तर व्यवहारमा भने कतिपय निर्णयहरू सङ्घीयताको भावनाविरुद्ध गरिएको देखिन्छ । संविधान र कानूनमा जेसुकै लेखिएको भए तापनि व्यवहारमा सङ्घीय सरकार, सङ्घीय संसद् र सर्वोच्च अदालतले आफूले परम्परादेखि खाइपाएको अधिकारहरू त्याग्न तयार देखिँदैनन् । कर्मचारीको अभावमा प्रदेश सरकार र स्थानीय तह छटपटाईरहेका देखिन्छन् तर आफैंले कर्मचारीको व्यवस्था गर्न असमर्थ देखिन्छन्, जसका कारण ती निकायले सम्पादन गर्नुपर्ने काममा निकै ठूलो व्यवधान खडा भएको देखिन्छ । प्रदेशको नामाकरण र राजधानी तोक्नमा भएको ढिलाइले सङ्घीयता कार्यान्वयनमा पर्याप्त गृहकार्य नभएको र जनमानसमा प्रदेशको औचित्य साबित गर्न अप्ठेरो भएको देखिन्छ । विभिन्न

राजनीतिक आन्दोलनमा जातीय राज्यको मुद्दा उठाइएको र संविधानमा व्यवस्था भए तापनि स्पष्ट जातीय पहिचान भएका क्षेत्रलाई हालसम्म विशेष क्षेत्रको रूपमा मान्यता दिएको छैन।

सङ्घीयताको मूल उद्देश्य काठमाडौं केन्द्रित अधिकार र साधन स्रोतलाई प्रदेश तहमा पुऱ्याएर सेवा प्रवाहलाई चुस्तस्फूर्त बनाउनु र प्रदेशको शासनमा त्यहींका जनतालाई सहभागी गराउनु हो तर विगतमा यी प्रदेशको आफ्नै छुट्टै पहिचान वा भूगोल वा इतिहास नभएका कारण प्रादेशिक शासन व्यवस्थामा अभ्यस्त हुनका लागि केही समय कुर्नुपर्ने देखिन्छ।

४. मौजुदा राष्ट्रिय शहरी विकास नीति, रणनीति र कार्यक्रम

राष्ट्रिय शहरी नीति २०६४ ले विगत १२ वर्षदेखि देशको शहरी विकासलाई निर्देशित गरिरहेको छ र यसैअनुसार नेपाल सरकार र दातृनिकायको लगानी र विकास प्रयास जारी छन्। शहरी नीतिले तीनवटा लक्ष्य राखेको छ : पहिलो, पूर्वाधार र सेवाहरूको विकास र लगानीद्वारा सन्तुलित राष्ट्रिय शहरी स्वरूप हासिल गर्ने, दोस्रो स्वच्छ, सुरक्षित एवं समृद्ध शहरी वातावरणको विकास गरी शहरी बासिन्दाहरूको जीवनस्तरमा सुधार गर्ने, तेस्रो स्थानीय निकायहरूलाई सक्षम बनाउँदै सरोकारवाला निकायहरूबीच सहकार्य र समन्वय प्रवर्द्धन गर्ने। यी उद्देश्यहरू हासिल गर्नका लागि पिछडिएका क्षेत्रमा औद्योगिक विकास, उत्तर-दक्षिण कोरिडोर, औद्योगिक व्यापारिक र निर्यात प्रवर्द्धन गर्न क्षेत्रीय शहरहरूको विकास, शहर र गाउको सम्पर्क र पहुँचमा वृद्धि, काठमाडौं उपत्यकामा परेको जनसङ्ख्याको चापलाई न्यूनीकरण गर्ने, शहरहरूमा सार्वजनिक यातायातको विकास र विस्तार गर्ने, सांस्कृतिक र प्राकृतिक स्रोतहरूको संरक्षण गर्ने, प्राकृतिक प्रकोपको जोखिमलाई कम गर्ने, आवासमा न्यून आयवर्गका पहुँच बढाउने, निश्चितस्तरको पूर्वाधार भएका स्थानमा मात्र नगरपालिका घोषणा गर्ने र शहरी योजना कार्यान्वयनमा स्थानीय निकायलाई संलग्न गराउने कुराहरू समावेश छन्।

विगत १२ वर्षमा देशमा शान्ति प्रक्रिया टुङ्ग्याउने, नयाँ संविधानको निर्माण गर्ने,

राज्यको पुनर्संरचना गरी सङ्घीय स्वरूपमा लैजाने, नयाँ संविधानअनुसार सङ्घीय संसद्, प्रादेशिक संसद् र स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भएका छन् र शहरी नीति जुन राजनीतिक र शासकीय परिवेशमा तर्जुमा भएको थियो, त्यसमा व्यापक बदलाव आएको छ । यद्यपि यसबीचमा भारतीय सीमा नाकाका शहरहरू जस्तै विराटनगर, जनकपुर, बीरगञ्ज, भैरहवा, नेपालगञ्ज, धनगढी, र पूर्व-पश्चिम राजमार्गमा रहेका इटहरी, हेटौँडा, रत्ननगर, बुटवल, कोहलपुर, अत्तरिया शहरहरूको विकासमा प्रशस्त लगानी गरिएको छ । त्यसैगरी धरान, टिकापुरजस्ता मझौला शहरहरूको पूर्वाधार विकासमा लगानी गरिएको देखिन्छ । यसै अवधिमा निर्माणाधीन मध्यपहाडी राजमार्गका १० वटा स्थानहरू फिदिम, वसन्तपुर, खुर्कोट, बैरेनी गल्छी, डुम्रे, बुर्तिवाङ, राकम-कर्णाली, चौरजहारी, साँफेबगर र बैतडी पाटनमा नयाँ शहर निर्माणका काम थालिएका छन् । त्यसैगरी तराई मधेशमा विशेषगरी हुलाकी राजमार्गका छेउछाउ मा २० वटा विद्यमान बस्तीहरूमा शहरी विकास गर्न नयाँ कार्यक्रम ल्याइएको छ । त्यसैगरी विश्वभरि सुरु भएको स्मार्ट शहरको लहरलाई समाल्दै १० वटा शहरहरू प्रस्ताव गरिएको छ जसमा गोरखाको पालुङटार, बाराको निजगढ, रूपन्देहीको लुम्बिनी, कैलालीको टीकापुरसमेत पर्दछन् ।

नयाँ संविधानअन्तर्गत राज्यको पुनर्संरचनापछि भएको पहिलो संसदीय र स्थानीय निर्वाचनपछि बनेका सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूलाई देशमा भइरहेको शहरीकरणबाट उत्पन्न समस्या, चुनौती र अवसरहरूबारे अवगत गराउन र शहरहरूको नियोजित विकासबाट देशको अर्थतन्त्रलाई माथि उकास्नका लागि नेपाल सरकारले राष्ट्रिय शहरी विकास रणनीति २०७४ तर्जुमा गरेको छ । मौजुदा शहरी नीतिमा परिमार्जन गर्न समय लाग्ने भएकाले शहरी विकास रणनीतिद्वारा सरकार र दातृनिकायका लगानीलाई प्रभावकारीरूपमा परिचालित गर्न यो रणनीति ल्याइएको देखिन्छ । आगामी १५ वर्षको समयसीमा तोकिएको यस रणनीतिमा शहरी बस्ती प्रणाली, पूर्वाधार, वातावरण र अर्थतन्त्र गरी जम्मा ४ क्षेत्रलाई समटिएको छ । यसले शहरी बस्ती प्रणाली, पूर्वाधार, वातावरण, अर्थतन्त्र, वित्तीय लगानी, सुशासन, भूमि व्यवस्थापन आदि विषय समेटिएका छन् ।

५. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्र

संविधानको अनुसूची ५ देखी ९ सम्म सङ्घ, प्रदेश, स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र र साझा अधिकार क्षेत्रको सूची उल्लेख गरिएको छ। शहरी विकाससँग सम्बन्धित अधिकारहरूलाई निम्नअनुसार वर्गीकरण गरिएको छ।

तालिका नं १. शहरी विकासका लागि संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्मका प्रावधान

विवरण	सङ्घ	प्रदेश	सङ्घ र प्रदेशको साझा	स्थानीय तह	सङ्घ प्रदेश र स्थानीयको साझा
भौतिक पूर्वाधार	राष्ट्रिय यातायात नीति, रेल तथा राष्टिय लोकमार्गको व्यवस्थापन	प्रदेशस्तरको खानेपानी सेवा, प्रादेशिक लोकमार्ग	खनिज तथा भौतिक पूवाधार पर्यटन खानेपानी र सरसफाई	स्थानीयस्तरका विकास आयोजना तथा परियोजना, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई स्थानीय सडक खानेपानी	खानेपानी सम्बन्धीसेवाहरू, सुकुम्बासी बस्ती व्यवस्थापन
भूमि	भूउपयोग नीति तथा बस्ती विकास नीति	भूमि व्यवस्थापन तथा जग्गाको अभिलेख	सम्पत्ति प्राप्ति, भूमि नीति,	जलाधार संरक्षण	–
विपद् व्यवस्थापन			विपद् उद्धार र राहत,	विपद् व्यवस्थापन	विपद् व्यवस्थापन
बस्ती विकास					

माथिको तालिकाबाटको विश्लेषण गर्दा निम्न कुरा देखिन्छ :

क) अधिकांश नीतिगत विषयहरू सङ्घीय सरकारको जिम्मेवारीमा पर्दछ।

ख) भूमि व्यवस्था र जग्गाको अभिलेख प्रदेश सरकारको जिम्मेवारीमा पर्दछ।

ग) स्थानीयस्तरका आयोजना, विपद् व्यवस्थापन, खानेपानी र सरसफाई स्थानीय तहको जिम्मेवारीमा पर्दछ।

घ) अन्य विषयहरू साझा सूचीमा पर्दछन्।

संविधानप्रदत्त मौलिक हकमा आवास हक पनि पर्दछ तर आवासको व्यवस्था गर्ने काम कुन तहको सरकारको हो भन्ने कुरा स्पष्ट छैन। त्यसैगरी संविधानमा कहीं कतै शहरी विकासबारे उल्लेख भएको पाइँदैन। शहरीकरण विश्वव्यापी मुद्दा हो र हाल विश्वका ६० प्रतिशत मानिसहरू शहरमा बसोबास गरिरहेका छन्। नेपालमा पनि शहरीकरण बढ्दो छ र ६१ प्रतिशतभन्दा बढी मानिसहरू नगरपालिका क्षेत्रभित्र बसोबास गरिरहेको यथार्थलाई संविधानमा उल्लेख नगरिनुलाई आश्चर्य नै मान्नु पर्छ।

संविधानमा जे-जस्तो व्यवस्था भए तापनि हाल एउटा सरकारले अर्को सरकारको कार्यक्षेत्रमा हस्तक्षेप गर्ने क्रम जारी छ। स्थानीयस्तरमा वडा कार्यालयले गर्नुपर्ने पूर्वाधार निर्माणका काममा पनि प्रदेश र सङ्घीय सरकारको हानथाप हुने गरेको छ। त्यसैगरी कार्यपालिकाको जिम्मेवारीभित्र पर्ने विकास निर्माणको काममा सङ्घीय सांसद र प्रादेशिक सांसदहरूनै सडक, खानेपानी, ढलनिकास, विद्युतीकरण, मन्दिर निर्माणजस्ता काममा अघि सरेको देखिन्छ। यसबाट स्थानीय तहको अपमान, काममा दोहरोपना र मुलुकको सीमित साधन र स्रोतको दुरूपयोग भएको देखिन्छ। यस्ता कार्यमा जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको अभावले आयोजनाहरू अलपत्र पर्ने वा स्थानीयको अवरोधको सामना गर्नुपर्ने अवस्था आएको देखिन्छ।

> **स्तरीय विद्यालय, कलेज, विश्वविद्यालय, अस्पताल, पर्यटन केन्द्रको स्थापना र सहज यातायातको सुविधा वृद्धि गरेर पहाडी शहरहरूको आकर्षण बढाउन सकिन्छ तर त्यसो भइरहेको देखिन्न।**

६. नगरपालिका घोषणा र शहर निर्माण

कुनै स्थान विशेषलाई नगरपालिका घोषणा गर्दैमा शहर बन्ने होइन। शहरीकरणका आफ्नै सिद्धान्त, कारकतत्त्व र प्रक्रियाहरू हुन्छन्। जबसम्म कुनै स्थानमा बसोबास गर्ने

बासिन्दाहरूलाई कृषि वा खनिजजन्य पेशाबाट उद्योग वा सेवा क्षेत्रमा स्थानान्तरण गर्न सकिन्न, तबसम्म कुनै पनि ठाउँ शहर हुन सक्दैन । शहरले वस्तु तथा सेवा उत्पादन गर्दछ र त्यस्तो उत्पादन र वितरणबाट रोजगारीको सिर्जना हुन्छ । त्यस्तो रोजगारी अदक्षभन्दा बढी दक्ष र सीपयुक्त हुनुपर्ने भएकाले स्थानीयस्तरमा उपलब्ध नहुन पनि सक्छ जसका लागि बाहिरबाट मानिसहरू ल्याउनुपर्ने बाध्यता हुन्छ । त्यसरी बाहिरबाट आउने मानिसहरूका लागि आवास, स्वास्थ्य शिक्षा, मनोरञ्जनको सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्ने हुन्छ । शहरको एक ठाउँबाट अर्को ठाउँमा मानिस र वस्तुको ओसारपसार गर्न यातायात प्रणालीको आवश्यकता हुन्छ । यसरी माग र आपूर्तिका आधारमा शहरमा भौतिक र सामाजिक पूर्वाधार, आवास, शिक्षा, स्वास्थ्य, बजार व्यवसाय आदिको विकास हुँदै जान्छ । ती सेवा सुविधाको व्यवस्था गर्न जग्गाको आवशयकता पर्दछ र जग्गाको कारोबार बढने, जग्गाको मूल्य बढ्ने र भूउपयोग परिवर्तन तीव्र गतिमा हुन थाल्छ । यी सबै शहरीक रणका लक्षणहरू हुन् र हाल घोषणा गरिएको सबै नगरपालिकामा यी लक्षण देखिँदैन ।

अहिले काठमाडौं उपत्यकामा थुप्रिएको शहरी जनसङ्ख्यालाई सङ्घीयताले कम गर्दै लैजान्छ र उपत्यका बाहिरका शहरहरूको विकास र बिस्तार हुनेछ भन्ने अड्कल गरिएको छ ।

शहरीकरण हुँदै गरेको नगरपालिकामा पनि सबै स्थानमा यी लक्षण देखिन सम्भव छैन । पूर्वाधारको सम्भाव्यता वा उपलब्धता, खानेपानीको उपलब्धता, सुपथ मूल्यमा जग्गाको उपलब्धता र शहरी विकास वा बस्ती विकासका लागि अनुकूल सरकारी नीति नियम आदि नै शहरीकरणका पूर्वशर्त हुन् । यी कुरा सुनिश्चित नभएसम्म शहरीकरण हुन सक्दैन । तसर्थ घोषणा गरिएका सबै नगरपालिकामा शहरी विकास सम्भव छैन र सम्भाव्य देखिएका नगरपालिकाको सबै स्थानमा पनि शहरीकरण सम्भव छैन । नेपालजस्तो न्यून औद्योगिकरण भएको, आयातमुखी अर्थतन्त्र भएको, रेमिटेन्समा आधारित उपभोग भएको र आर्थिक वृद्धिदर कम भएको मुलुकमा व्यवस्थित र दिगो शहरी विकास गर्न सहज छैन । यसै पनि नेपालको शहरी क्षेत्रको आर्थिक आधार वस्तु उत्पादनभन्दा सेवा क्षेत्र प्रधान देखिन्छ

जसले गर्दा नगरपालिकाको आफ्नो राजश्व न्यून हुने सङ्घ, प्रदेश र गैरसरकारी क्षेत्रको लगानीबाट विकासका कार्य अघि बढाउनुपर्ने अवस्था छ।

७. शहरी स्वरूप र सम्भावनाहरू

देश सङ्घीय संरचनामा गइसकेपछि शहरी स्वरूप कस्तो हुनेछ र शहरी विकासको जिम्मेवारी कसको हुनेछ भन्नेबारे बहस सुरु भएको छ। अहिले काठमाडौं उपत्यकामा थुप्रिएको शहरी जनसङ्ख्यालाई सङ्घीयताले कम गर्दै लैजान्छ र उपत्यका बाहिरका शहरहरूको विकास र बिस्तार हुनेछ भन्ने अड्कल गरिएको छ। निश्चित रूपमा प्रदेश सरकारहरू सबल र सक्षम हुँदै जाँदा स-साना कामका लागि काठमाडौं धाउनुपर्ने बाध्यता हट्नेछ। प्रदेशहरूका प्रस्तावित राजधानी कुन शहरलाई तोकिनेछ ? विद्यमान शहर हरूलाई नै प्रादेशिक राजधानी तोकिन्छ वा नयाँ ठाउँमा तोकिन्छ ? यो विषय अझ स्पष्ट भएको छैन। सुदूरपश्चिम प्रदेशले कैलालीको गोदावरी क्षेत्रलाई राजधानी प्रस्ताव गरेको छ जुन चुरेपहाडको काखमा रहेको वन क्षेत्र हो। त्यसैगरी कर्णाली प्रदेशले वीरेन्द्रनगरलाई राजधानी तोकेको छ जुन पञ्चायत कालदेखि नै क्षेत्रीय विकास केन्द्र रही आएको थियो। हालसालै लुम्बिनी प्रदेशले देउखुरीलाई राजधानी तोकेको छ जहाँ नयाँ शहरको विकास गर्ने भनिएको छ। त्यसैगरी गण्डकी प्रदेशले क्षेत्रीय विकास केन्द्रका रूपमा रहेको पोखरालाई नै राजधानी कायम गरेको छ। बाग्मती प्रदेशले क्षेत्रीय विकास केन्द्रकारूपमा रहेको हेटौंडालाई नै राजधानी कायम गरेको छ। प्रदेश नं २ ले अहिलेसम्म राजधानी तोक्न सकेको छैन। प्रदेश नं १ ले विराटनगर इटहरी क्षेत्रलाई राजधानी तोक्ने निर्णय गरेको छ तर राजधानी शहर वास्तविक रूपमा कुन हो भन्ने कुरा अझै स्पष्ट भएको छैन। यसरी सातै प्रदेशमध्ये अधिकांशले पुरानै स्थानलाई राजधानी तोकेका छन्। कैलालीको गोदावरीलाई वास्तविक राजधानीका रूपमा विकास गरिन्छ या सार्वजनिक खपतका

काठमाडौंमा केन्द्रीकृत सेवा सुविधा र रोजगारीका अवसरहरूलाई क्रमशः विकेन्द्रित गर्दै मोफसलका प्रादेशिक राजधानी, ठूला, मझौला र साना शहरहरूमा सेवा सुविधा बढाउँदै जाने नीति अवलम्बन गर्नुपर्ने अवस्था छ।

लागि मात्र त्यस स्थानलाई प्रस्ताव गरी वास्तविक राजधानी अहिलेको धनगढी नै कायम हुन्छ भन्ने कुरा हेर्न बाँकी नै छ। यो कुरा देउखुरीका हकमा पनि लागू हुन्छ।

देशको हालको सामाजिक आर्थिक अवस्थाका कारण नेपालमा अन्य विकसित देशमा जस्तै नयाँ राजधानी शहरको निर्माण गर्न सम्भव देखिँदैन। भएका शहर बजारका छेउछाउमा नै केही भवन वा संरचना निर्माण गरेर राजधानी स्थापना गर्नुपर्ने अवस्थामा प्रदेश सरकारहरू छन्। सङ्घीयताकै कारण काठमाडौं उपत्यका र उपत्यका बाहिरका ठूला शहरहरूको शहरीकरणको गति घट्ला भन्ने कल्पना गर्नु पनि व्यवहारिक देखिँदैन। अहिले प्रस्ताव गरिएका नयाँ राजधानी शहरहरू नितान्त प्रशासनिक केन्द्र हुने कुरा सुदूरपश्चिम र लुम्बिनी प्रदेशका सरकार प्रमुखहरूको अभिव्यक्तिबाट बुझिन्छ। तसर्थ प्रादेशिक राजधानीहरूले नेपालमा अहिले भइरहेको शहरी विकासको अवस्थामा ठूलो परिवर्तन आउने अनुमान गर्न सकिन्न। चाहे राजधानी शहर होस् वा व्यापारिक शहर होस् त्यसको सर्वाङ्गीर्ण विकासका लागि सरकारी तथा निजी क्षेत्रका कार्यालय, आवासीय क्षेत्र, शैक्षिक क्षेत्र, स्वास्थ्य क्षेत्र, बजार, औद्योगिक क्षेत्र, मनोरञ्जनका सुविधा र यातायात प्रणालीको आवश्यकता पर्दछ।

मेचीदेखी महाकालीसम्मका तराई मधेश क्षेत्रमा ठूला, मझौला र साना शहरहरूको विकास भइरहेका छन् र त्यस क्षेत्रमा नयाँ विमानस्थल निर्माण गर्ने, विद्यमान विमानस्थलको स्तरोन्नती गरी अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल बनाउने, स्मार्ट सिटीका रूपमा विकास गर्ने, भारतीय नाकामा आधुनिक एकीकृत जाँच चौकी निर्माण गरी सञ्चालन गर्ने, ठूला सभा सम्मेलन केन्द्र र भ्यूटावर निर्माण गर्ने, विद्यमान सडकहरूको स्तरोन्नती गर्ने, रेल्वेलाइनको निर्माण गर्ने जस्तै ठूला परियोजनाहरू सञ्चालन गरिएका छन् तर मध्यपहाडी राजमार्गमा प्रस्ताव गरिएका नयाँ शहरहरूको विकासले ठोस प्रगति गर्न सकेको छैन। अहिलेको आवश्यकता भनेको तराई र पहाडमा सन्तुलित विकास गरी पहाडको जनसङ्ख्यालाई त्यहीं नै व्यवस्थापन गर्नु हो तर पूर्वीपहाड, मध्यपहाड र सुदूरपश्चिमी पहाडी क्षेत्रबाट तराई झर्नेहरूको सङ्ख्या बढिरहेको देखिन्छ। स्तरीय विद्यालय, कलेज, विश्वविद्यालय, अस्पताल, पर्यटन केन्द्रको स्थापना र सहज

यातायातको सुविधा वृद्धि गरेर पहाडी शहरहरूको आकर्षण बढाउन सकिन्छ तर त्यसो भइरहेको देखिन्न । अहिलेको आँकडा हेर्दा सबभन्दा बढी नगरपालिका भएको प्रदेश, प्रदेश नं २ हो जुन क्षेत्रफलका हिसाबले सबभन्दा सानो छ तर त्यहाँ ७३ वटा स्थानीय तह नगरपालिका घोषणा भएका छन् । देशका प्रभावशाली नेताहरू प्रायः सबैजसो तराई मधेशबाट निर्वाचित भएकाले त्यहाँ विकास निर्माण परियोजना अन्यत्रभन्दा बढी नै सञ्चालनमा भएको देखिन्छ र यो क्रम निरन्तर चलिरहने अवस्था छ । वरिष्ठ योजनाकार प्रा. पिताम्बर शर्माले भनेका छन् कि नेपाल 'पहाडी ग्रामीण मुलुकबाट बिस्तारै मैदानी शहरी मुलुक' मा बदलिँदै छ । पहाडको जनसङ्ख्या घट्दो छ र पूर्वाधारमा लगानी पनि घट्दो क्रममा छ । यसको असर त्यहाँको शहरी र ग्रामीण बस्ती विकासमा प्रत्यक्ष रूपमा परेको छ ।

तालिका नं २ : सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्षेत्र

तह	कार्यक्षेत्र
सङ्घीय सरकार	राष्ट्रिय नीति तथा कानून तर्जुमा, राष्ट्रिय राजधानी क्षेत्रको विकास र व्यवस्थापन, एकभन्दा बढी प्रदेश समेटिने गरी सञ्चालन हुने शहरी विकास आयोजना कार्यान्वयन ।
प्रदेश सरकार	प्रादेशिक राजधानीको विकास, शहरी विकास मापदण्ड, भवन निर्माण मापदण्डको तर्जुमा, प्रदेशस्तरीय शहरी विकास आयोजना कार्यान्वयन,
स्थानीय सरकार	शहरको भू-उपयोग योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, भवनसंहिता र शहरी विकास मापदण्डको कार्यान्वयन, स्थानीय सडकको निर्माण मर्मत सम्भार, खानेपानी तथा सरसफाई, विपद् व्यवस्थापन

सङ्घीय संरचनाअन्तर्गत शहरी विकासमा स्थानीय सरकारको भूमिका महत्त्वपूर्ण छ । शहरहरूको योजना तर्जुमा गर्ने, स्थानीय पूर्वाधारमा लगानी गर्ने, जग्गा विकास कार्यक्रम, आवास व्यवस्थापन, सेवा सुविधा निर्माणमा निजी क्षेत्रसँग साझेदारी गर्ने कार्य नगरपालिकाको जिम्मेवारीभित्र पर्दछ जसका लागि नगरपालिकाहरूको संस्थागत क्षमता

वृद्धि गर्न जरुरी छ । विगतमा देशभरिका शहरको विकास आयोजनाहरू केन्द्रबाट नै सञ्चालन गरिने परम्परा तोडिनु पर्दछ र स्थानीय तहको क्षमताले कार्यान्वयन गर्न सकिने आयोजना त्यहाँबाट र त्यहाँबाट गर्न नसकिने कार्य प्रदेश सरकारसँगको सहकार्यबाट सञ्चालन गर्नुपर्दछ । तर सङ्घीयता कार्यान्वयनका सुरुवाती चरणमा प्रदेश सरकारहरू सक्षम भइनसकेको अवस्थामा सङ्घीय सरकारका निकायहरूले प्रदेश सरकारलाई सघाउनुपर्ने बाध्यता छ।

८. काठमाडौं उपत्यकाको शहरी स्वरूप

विगतदेखि अवलम्बन गरिएको राजनीतिक सोच र विकास नीतिका कारण काठमाडौं उपत्यकामा जनसङ्ख्याको अत्यधिक चाप परेको छ । हरेक राजनीतिक परिवर्तनपछि काठमाडौं उपत्यकाको जनसङ्ख्या ह्वात्तै बढेको देखिन्छ र यसले ती राजनीतिक परिवर्तनले काठमाडौंमा शक्तिको केन्द्रिकरण गरेको प्रमाणित गर्दछ । देशको राजधानी मात्र नभएर काठमाडौं शहर विदेश जाने ढोका, ठूला राजनीतिक दलका मुख्यालय, ठूला नेताका बसोबास स्थल, पर्यटकहरूको आवागमन केन्द्र र देशको आर्थिक, सामाजिक र वित्तीय केन्द्र पनि भएकाले देशभरिबाट मानिसहरू आवतजावत गर्ने, बसोबास गर्ने र व्यापार व्यवसाय गर्ने थलोका रूपमा पनि रहेको छ।

सङ्घीय संरचनामा देश प्रवेश गरेपछि देशको राजनीतिक र आर्थिक नीति-निर्माणमा काठमाडौं उपत्यकाको वर्चस्व यथावत रहनु हुँदैन तर अझ पनि काठमाडौंमा शहरी विकासका नयाँ परियोजनाहरू सञ्चालन गर्ने कार्य जारी नै छ जुन सङ्घीयताको मर्मविपरीत छ। काठमाडौंमा केन्द्रीकृत सेवा सुविधा र रोजगारीका अवसरहरूलाई क्रमशः विकेन्द्रित गर्दै मोफसलका प्रादेशिक राजधानी, ठूला, मझौला र साना शहरहरूमा सेवा सुविधा बढाउँदै जाने नीति अवलम्बन गर्नुपर्ने अवस्था छ।

काठमाडौं उपत्यकामा अब गरिने शहरी विकासको ढाँचा भनेको यहाँका सम्पदा बस्तीहरूको संरक्षण र सुधार गर्ने, विगत ३ दशकयता अव्यस्थित रूपमा विस्तार भएका शहरी क्षेत्रको सुधार गर्ने, नदीनालालगायत प्राकृतिक सम्पदाहरूको संरक्षण र विकास गर्ने, देशको एकमात्र अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलका रूपमा रहेको त्रिभुवन विमानस्थलबाट हुने

राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय उडानहरूलाई भैरहवा र पोखरा विमानस्थलतर्फ स्थानान्तरण गर्ने, शहरको सौन्दर्यीकरण गर्ने आदि कार्यलाई प्राथमिकता दिनुपर्दछ। काठमाडौं उपत्यकामा अब उप्रान्त गर्नुपर्ने काम भनेको सुधार र व्यवस्थापन हो, विकास र विस्तार होइन। शहरी विकास र विस्तारमा गरिने लगानी उपत्यका वरिपरिका उपशहर (स्याटेलाइट सिटी) मा गर्ने र प्रादेशिक शहरहरूको विकासमा गरिनुपर्दछ। हाल चर्चामा रहेको बीरगञ्ज काठमाडौं रेल्वेलाइन र केरुङ काठमाडौं रेल्वेलाइन निर्माण भएमा काठमाडौंको अहिलेको शहरी स्वरूपमा व्यापक फेरबदल हुनेछ र यसबाट उपत्यकाको हजारौं वर्ष पुरानो सम्पदा र संस्कृतिमा चुनौती थपिने देखिन्छ जसलाई सरकारको व्यवहारिक नीति र कार्यक्रमबाट सम्बोधन गरिनुपर्ने हुन्छ। काठमाडौं तराई फास्ट ट्र्याकमा देखिएको अबरोधबाट समयमै पाठ सिकेर प्रस्तावित रेलमार्गको योजना तर्जुमा गर्नु आवशयक छ।

प्राकृतिक रूपमा एउटै जलाधार क्षेत्र र ऐतिहासिक पृष्ठभूमि भए तापनि काठमाडौं उपत्यकालाई तीन जिल्ला र १८ वटा नगरपालिकामा विभाजन गरिएको छ। यो प्रावधानले प्रशासनिक झन्झट बढ्नुका साथै खर्च पनि बढेको छ। राज्यको पुनर्संरचना गर्दा काठमाडौं उपत्यकालाई छुट्टै प्रदेश वा विशेष राजधानी क्षेत्र घोषणा गरिन्छ कि भन्ने अनुमान गरिएको थियो तर त्यसो नगरी पुरानै संरचनालाई निरन्तरता दिइयो। काठमाडौं उपत्यकालाई राष्ट्रिय राजधानी क्षेत्रका रूपमा कायम गरी सङ्घीय सरकारको मातहतमा राख्दा यसको विकास र व्यवस्थापन गर्न सजिलो हुने थियो। अमेरिकाको राजधानी वाशिङ्टन, पाकिस्तानको राजधानी इस्लामावाद, बङ्गलादेशको राजधानी ढाका र श्रीलङ्काको राजधानी कोलोम्बो शहरको व्यवस्थापन त्यहाँको केन्द्रीय सरकारका निकायमार्फत गरिएको छ। लामो समयसम्म भारतको राजधानी दिल्ली पनि केन्द्रीय सरकार मातहात थियो तर अहिले यसले छुट्टै राज्यको मान्यता प्राप्त गरेको छ। काठमाडौं शहर अस्त-व्यस्त हुनाका कारण सङ्घीय सरकारका निकाय र स्थानीय निकायबीच चर्कंदो द्वन्द्व, समन्वयको अभाव र कामको दोहरोपना पनि हो। एउटा निकायले अर्को निकायलाई दोष लगाएर पन्छिन पाउने र आफूले उत्तरदायित्व लिन नपर्ने अवस्थाले गर्दा शहरको विकास र व्यवस्थापनमा अन्योल र अराजकता देखिएको हो।

६. सङ्घीयतामा शहरी विकासका चुनौतीहरू र सम्भावनाहरू

सङ्घीयतामा शहरी विकासका चुनौतीहरूभन्दा सम्भावनाहरू नै बढी देखिन्छन् । विगत लामो समयदेखि काठमाडौं केन्द्रीत शहरी विकास नीति, कार्यक्रम र सार्वजनिक बहसलाई अब मोफसलमा लैजाने अवसर सङ्घीयताले दिएको छ । संविधानमा शहरी विकासको विषय कहीं कतै उल्लेख नभए तापनि, भूमि व्यवस्थापन, बस्ती विकास, आवास, विपद् व्यवस्थापन, सुकुम्बासी बस्ती व्यवस्थापनको काम प्रदेश र स्थानीय तहलाई दिइएको छ । वास्तवमा शहरी विकास र बस्ती व्यवस्थापन स्थानीय तहकै जिम्मेवारी भित्र पर्नु स्वभाविक छ र त्यसलाई केन्द्रको मातहतमा राख्नु व्यवहारिक छैन । संविधानप्रदत्त अधिकार र जिम्मेवारी पाए तापनि क्षमता र सामर्थ्यको अभावमा अधिकारको प्रयोग हुन कठिन हुन्छ भन्ने कुरा हाल स्थानीय तहले देखाएको कार्य क्षमताबाट स्पष्ट हुन्छ । अहिले प्रदेश सरकारहरू अल्मलिएको अवस्था, स्थानीय सरकारमा जनशक्तिको अभाव र योजना कार्यान्वयन गर्ने क्षमतामा देखिएको कमजोरी, साधन स्रोतको अभाव र प्राथमिकताका क्षेत्र पहिचान गर्न नसक्नाले स्थानीय सरकार हरूले पनि सोचेअनुसारको कार्यकुशलता प्रदर्शन गर्न सकेको छैनन् ।

सङ्घीयताले सम्भावनाका ढोकाहरू निम्नअनुसारका छन् :

(क) काठमाडौं उपत्यकाको जनसङ्ख्या वृद्धिमा नियन्त्रण गर्न र यहाँका कतिपय सेवा सुविधालाई उपत्यका बाहिर स्थानान्तरण गर्न सकिने ।

(ख) तराईको जनसङ्ख्यालाई नियन्त्रण र पहाडमा स्थानान्तरण गर्ने अवसरको रूपमा सङ्घीयतालाई लिन सकिने । पहाडी क्षेत्रमा रहेका पोखरा उपत्यका, दाङ उपत्यका, सुर्खेत र दिपायलमा रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गरेर बाहिरका मानिसहरूलाई आकर्षित गर्न सकिने ।

(ग) काठमाडौंमा नै केन्द्रीत योजना तर्जुमा र बजेटको बाँडफाँट गर्ने अहिलेको परिपाटीमा परिवर्तन गरी प्रदेश सरकारलाई बढी जिम्मेवार बनाउन सकिने ।

(घ) प्रादेशिक राजधानीहरूको विकास गर्ने र सुनियोजित आधुनिक शहरको निर्माण गर्न सकिने ।

(ङ) विगत लामो समयदेखि जनप्रतिनिधिविहीन अवस्थामा रहेका स्थानीय तहको क्षमतामा वृद्धि गरी वास्तविक रूपमा स्थानीय सरकारको प्रत्याभूति गर्न सकिन्छ।

(च) विद्यमान शहरहरूको सुधार र उचित व्यवस्थापन गर्न प्रदेश सरकार र स्थानीय नगरपालिकाले सहकार्य गर्न सक्छन् ।

माथि उल्लिखित सम्भावनासँगै निम्न चुनौतीहरू पनि देखिएका छन् :

(क) साधन र स्रोतको अभावमा प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारले अपेक्षित क्षमता प्रदर्शन गर्न नसक्ने अवस्था आउन सक्छ ।

(ख) विभिन्न स्थानीय तहका बीच आपसी समन्वयको कमी भई एकभन्दा बढी स्थानीय सरकार मिलेर गर्नुपर्ने काम गर्नमा ढिलाइ हुने अवस्था आउनसक्छ । त्यसैगरी स्थानीय सरकार र प्रदेश सरकारका काममा दोहोरोपना भई द्वन्द्वको स्थितिको सिर्जना हुनसक्छ ।

(ग) राष्ट्रियस्तरमा आवश्यक नीति, कानून र निर्देशिकाको तर्जुमा गर्नमा ढिलाइ हुँदा प्रादेशिक र स्थानीय कानून र नीति निर्माणमा ढिलाइ हुनसक्छ ।

(घ) दातृनिकायको सहयोगबाट सञ्चालन हुने आयोजनाहरूको कार्यान्वयन कसले र कसरी गर्ने भन्ने विषयमा अन्योल हुनसक्छ ।

१०. निष्कर्ष

सङ्घीयता हाम्रो परिप्रेक्ष्यमा नौलो अभ्यास भएकाले सुरुका केही वर्ष नीति नियमको तर्जुमा गर्ने र आवश्यक पद्धतिको विकास गर्ने र विभिन्न तहका सरकारको काम, कर्तव्य र अधिकारको बाँडफाँटमा समय व्यतित हुने देखिन्छ । यो परिस्थितिमा हाम्रो संविधानले परिकल्पना गरेको सहकार्य, समन्वय र सहमतिको आधारमा अन्यक्षेत्रमा जस्तै शहरी विकासकामा पनि अघि बढ्नुको विकल्प छैन । यस कार्यमा स्थानीय सरकारको भूमिका महत्त्वपूर्ण देखिन्छ किनकि प्रत्यक्ष रूपमा जननिर्वाचित संस्था भएको र स्थानीय समुदायप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने भएकोले यसले उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालन गरी भौतिक र सामाजिक पूर्वाधार निर्माण गर्नसक्छ । सङ्घीय वा प्रदेश सरकारले कुनै कारणबस स्पष्ट दिशानिर्देश नगरेमा वा अनुदान उपलब्ध नगराएको अवस्थामा पनि विकासका कार्यलाई अघि बढाउने आफ्नो दायित्वबाट पन्छिन मिल्दैन ।

तहगत सरकारमा सूचनाको हक

कृष्णहरि बास्कोटा
पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

नेपालमा जनआन्दोलन-२ को सफलताले संसद् पुनर्स्थापित भयो। मुलुक गणतन्त्र घोषित भयो। संविधानसभाको दुईपटक निर्वाचन भई वि. सं. २०७२ मा संविधानसभाद्वारा निर्मित संविधान जारी भयो । वर्तमान नेपालको संविधानले मुलुकमा सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनव्यवस्था अङ्गीकार गऱ्यो । जसअनुसार मुलुकमा सङ्घीय सरकार, सातवटा प्रदेश सरकार र ७ सय ५३ वटा स्थानीय सरकार गरी कूल ७ सय ६१ वटा सरकार क्रियाशील भइरहेको सुखद अवस्था सृजना भएको छ।

शासनप्रणाली सञ्चालनको आधार

नेपालको वर्तमान संविधानको प्रस्तावनामा मुलुकको शासनप्रणाली नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानवअधिकार, बालिगमताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणालगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित भई सञ्चालन हुने प्रतिबद्धता जनाइएको छ।

मुलुकका मालिक जनता

नेपालको वर्तमान संविधानमा नेपालको सार्वभौमसत्ता र राजकीयसत्ता नेपाली जनतामा निहीत रहेको कुरा व्यक्त भएको छ। प्राचिन ग्रीकको लोकतान्त्रिक शासनप्रणाली सबै नागरिक भेला भएर सामूहिक रूपमा सञ्चालन गरिन्थ्यो। यिनै कुरालाई आत्मसात् गरी अमेरिकी राष्ट्रपति अब्राहम लिङ्कनले लोकतन्त्र भनेको जनताको शासन जनताका लागि

जनताद्वारा भनी परिभाषित गरेका छन् । जसलाई विश्वजगत्ले स्वीकार गरेको छ ।

राज्यको उत्पत्तीबारे विभिन्न सिद्धान्त प्रतिपादन भएका छन् । तथापि विद्वान् हब्स, लक र रुसोको सामाजिक अनुवन्धको सिद्धान्तमा बढीले विश्वास गर्ने गरेका छन् । जसअनुसार नागरिक र शासकबीचको सम्झौताबाट राज्यप्रणाली स्थापित भएको हो । यस सम्झौतामा नागरिकहरू कर तिर्न सहमत भए । साथै, शासकले पनि जनताको हितमा काम गर्ने र भए गरेका काम सुसूचित गर्ने समझदारी बन्यो । जसको कारण शासकले शासन गर्ने नभई सहजीकरण गर्ने भन्ने भयो ।

हाल कोरा लोकतन्त्र शब्द प्रयोग हुन छोडेको छ । यसको स्थान सहभागितामूलक लोकतन्त्र शब्दले लिएको छ । सन् २०११ देखि यसलाई प्रत्यक्ष आत्मसात् गर्दै खुल्ला सरकार साझेदारी (ओपन गर्भनमेण्ट पार्टनरसीप) को अवधारणा विकास भएको छ । मुलुकी प्रशासनको सञ्चालनमा अधिकार प्राप्त पदाधिकारीले एक्लै गरेको निर्णय कानूनी हुने तर सरोकारवाला नागरिकसँग परामर्श गरी गरिएको निर्णयले वैधता पाउने मान्यतालाई सबैले अनुसरण गरिरहेका छन् ।

यथार्थमा, 'वेलफर एप्रोच'ले शासन गर्ने प्रणालीको अन्त्य भई 'राईट वेश एप्रोच'मा शासन गर्ने आधुनिक प्रणालीको आरम्भ भएको छ ।

सरकारले हिजो के गरेको थियो, आज के गर्दैछ र भोलि के गर्ने योजना तर्जुमा गरेको छ भनी जानकारी दिने स्वेतपत्रका साथै सरकारको मानसपटमा के-के सोच, बिचार आएको छ भन्नेसमेतको जानकारी दिने गरी ग्रीन पेपर तथा ब्लुपेपर जारी गर्नेसम्मको प्रचलन बढ्दै गएको छ । यथार्थमा, वेलफर एप्रोचले शासन गर्ने प्रणालीको अन्त्य भई 'राईट वेश एप्रोच'मा शासन गर्ने आधुनिक प्रणालीको आरम्भ भएको छ । यसर्थ, सरकारले जनतालाई सुसूचित गराएर मात्रै पुगेको छैन, मुलुकका मालिकरूपी जनताले सुसूचित भएको अनुभूति पनि गर्नुपरेको छ । यही अवधारणासहितको उत्कृष्ट लोकतन्त्र नेपालमा भित्रिएकोमा हामीले गर्व गरेका छौं । यसर्थ, अब हामी व्यवहारमा पनि लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतासहित खरो उत्रिनु समयको माग हो ।

मौलिक हकको प्रबन्ध

नेपालको संविधानको भाग ३ मा ३१ प्रकारको मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको छ। यी हकको प्रचलनका लागि संवैधानिक उपचारको हक र प्रत्येक हकको प्रचलनका लागि छुट्टाछुट्टै कानून निर्माण गरिने प्रत्याभूति गरिएको छ। मूलतः धारा १६ को सम्मानपूर्व बाँच्न पाउने हक, धारा १७ को स्वतन्त्रताको हक, धारा १८ को समानताको हक, धारा १९ को सञ्चारको हक, धारा २० को न्यायसम्बन्धी हक, धारा २७ को सूचनाको हक, धारा २८ को गोपनीयताको हक, धारा ४५ को देश निकालाविरुद्धको हक प्रत्यक्ष रूपमा आमजनताको सुसूचित हुन पाउने हकसँग सम्बन्धित छन्। यी हक नेपालको संविधानले प्रदान गर्नुका पछाडि विकसित अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशबारे जान्न जरुरी छ।

नागरिकलाई सुसूचित गर्ने विश्वव्यापी घटनाक्रम

राज्यप्रणालीको स्थापना कालदेखि नै नागरिकलाई सुसूचित गराउने अभियानले अग्रणी स्थान पाइरहेको छ। तथापि, बेलाबखतमा देखापर्ने गैरलोकतान्त्रिक शासकका कारण जनताको थाहा पाउने हक ओझलमा पर्ने गरेको छ। तर पनि लोकतन्त्रको शङ्खनाद गर्न म्याग्नकार्टा र बिल अफ राइटजस्ता दस्तावेज नबनेका पनि होइनन्। अमेरिकाको भर्जिनिया कोर्टले गरेको निर्णयले कसरी जनताले कर तिर्छन् र तिनले कर नतिरेमा कसरी राज्यप्रणाली अबरुद्ध हुन्छन् भन्ने व्याख्या विश्वसामू प्रकट भएको छ। यसैगरी, फ्रान्समा लुई शासनको पतन हुँदा जनता कति शक्तिशाली छन् भन्ने सन्देश विश्वमा प्रवाह नभएको पनि होइन। यसर्थ, बेलाबखतमा विश्वमा देखापर्ने तानाशाहहरू सूर्यग्रहण वा चन्द्रग्रहण जस्ता हुन्। ती केही समय देखापर्छन् र आफैँ हराउँछन्।

सुसूचित गर्ने कानूनको आरम्भ

यस सिलसिलामा सन् १७६६ मा स्वीडेनमा नागरिकको सूचनामा पहुँच रहने गरी पहिलो पटक विश्वमै नयाँ कानूनको निर्माण गरियो। त्यसपछिको विश्व लामो समयसम्म मौन रह्यो। लामो समयको अन्तरालपछि एकैपटक सन् १९५१ म फिनल्याण्डले सूचनाको हकसम्बन्धी कानून जारी गऱ्यो। विश्वमा सुसूचित हुन पाउने हक दिने यो दोस्रो कानून

थियो । त्यसको लगत्तै सन् १९६६ मा तेस्रो कानून जारी भयो । सन् १९७० मा डेनमार्क र नर्वेले यससम्बन्धी कानून जारी गरे । सन् १९९० सम्ममा यस्तो कानून जारी गर्ने मुलुकको सङ्ख्या १३ पुग्यो । सो क्रमको अन्तिम मुलुक इटाली थियो । आज विश्वका करिब १ सय ३१ वटा मुलुकहरूले सूचनाको हकसम्बन्धी कानून जारी गरेको विश्वास गरिन्छ ।

दक्षिण एसियाको अवस्था

दक्षिण एसियाली मुलुकहरूको साझा सञ्जाल सार्कमा हाल आठवटा मुलुक आबद्ध छन् । यी मुलुकमध्ये संविधानमा नागरिकलाई सुसूचित हुने हकको व्यवस्था गर्ने पहिलो मुलुक नेपाल हो । नेपालमा जनआन्दोलन-१ पछि निर्मित नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १६ मा सार्वजनिक महत्त्वको सूचनामा नागरिकको पहुँचको व्यवस्था गरियो । तर, सो संवैधानिक हकको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने कानून भने सो बखत निर्माण हुन सकेन ।

सम्भवतः सन् २००० मा सम्पन्न सार्क राष्ट्राध्यक्षहरूको शिखर सम्मेलनमा सूचनाको अधिकारका विषयमा चर्चा भयो । यसको लगत्तै सन् २००२ मा पाकिस्तानका पाँचमध्ये दुईवटा प्रदेशमा सूचनाको हकसम्बन्धी कानून जारी गरियो । ती प्रदेशमा पञ्जाव र केपी थिए । तत्पश्चात भारतमा अन्ना हजारे, केजरीवाललगायतले यो कानूनको माग गर्दै विभिन्न प्रदर्शन गर्न थाले । फलस्वरूप भारतमा सन् २००५ मा यो कानून जारी भयो ।

नेपालमा पनि सोही बखत जनआन्दोलन आरम्भ भई यसको सफलता स्वरूप २०६३ सालमा नेपालको अन्तरिम संविधान जारी भयो । यस संविधानको धारा २७ मा प्रत्येक नेपालीलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको सूचना माग्न पाउने संवैधानिक हक प्रदान गरियो । यस हकको प्रचलनका लागि सन् २००७ मा नेपालमा पनि सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन जारी भयो ।

बङ्गलादेशमा सन् २००९ मा सूचनाको हकसम्बन्धी कानून जारी भयो । माल्दिभ्स र अफगानिस्तानमा सन् २०१४ मा यो कानून निर्माण भयो । श्रीलङ्कामा चुनावी मुद्दा बनेको यस विषयको कानून सन् २०१६ मा संसद्बाट पारित भयो । हालसम्म भुटानमा भने सूचनाको हकसम्बन्धी कानून निर्माण भएको छैन ।

क्यानडामा मुख्यालय रहेको सेन्टर फर द एण्ड डिमोक्रेसी नामक संस्थाले विभिन्न ६१ वटा सूचकाङ्कका आधारमा तुलना गर्दा अफगानिस्तानको कानून उत्कृष्ट ठहरिएको छ। यसैगरी दक्षिण एसियामा नेपालभन्दा श्रीलङ्का, भारत र माल्दिभ्सको कानून राम्रो मानिएको छ। तर, बङ्गलादेश र पाकिस्तानको तुलनामा भने नेपालको कानून राम्रो मानिएको छ। नेपालको सूचनाको हकसम्बन्धी कानून विश्वको उत्कृष्टताको २२औँ स्थानमा परेको छ।

तीन तहका सरकारले के-कसरी सुसूचित गर्ने

नेपालको संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्ममा तीन तहका सरकारको एकल र साझा अधिकारको सूची रहेको छ। मूलतः एकल अधिकारको सूचीभित्र रहेका निम्नविषयका आमनागरिकलाई सुसूचित गर्ने प्रथम जिम्मेवारी निम्नानुसारको सरकारमा रहेको अनुभूत गरेको छु :

(क) सङ्घीय सरकार

- नेपालको संविधानका बारेमा आमनागरिकलाई जानकारी दिने।
- सङ्घीय कानूनका बारेमा जानकारी दिने।
- नेपालको सिमाना र अन्तर्राष्ट्रिय सन्धी-सम्झौताको जानकारी दिने।
- मुलुकको समग्र शान्ति सुरक्षाको जानकारी दिने।
- मूल्य अभिवृद्धि कर, भन्सार महशुललगायतको केन्द्रीय राजश्व असुलीको जानकारी दिने।
- नेपालको मुद्राबारे जानकारी दिने।
- केन्द्रीय विश्वविद्यालय, तथ्याङ्क, दूरसञ्चारलगायत, राष्ट्रियस्तरका संरचना, सङ्घीय संरचना, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारलगायतका प्रत्यक्ष सङ्घीय सरकारसँग सम्बन्धित विषयवस्तुको आमनागरिकलाई सुसूचित गराउने जिम्मेवारी सङ्घीय सरकारमा रहेको छ।

(ख) प्रदेश सरकार

- प्रदेश सरकारको गतिविधिको जानकारी।
- प्रदेश सरकारबाट हस्तान्तरण गरिएको बजेटको विवरण।

- प्रदेश सरकारबाट निर्मित कानूनको जानकारी ।
- प्रदेश सरकारको लगनीमा सम्पादित काम-कारबाहीको विवरण ।
- प्रदेश सरकार मातहत रहेका सङ्गठनहरूको गतिविधि ।
- प्रदेशको शान्ति सुरक्षाको अवस्था, प्रदेशस्तरको तथ्याङ्क, प्रदेशमा रहेका आयोग, समितिहरू, प्रदेशभित्रको व्यापार, प्रदेशभित्रका विकास निर्माणका गतिविधिलगायत प्रदेश सरकारबाट प्रत्यक्ष रेखदेख, नियन्त्रण निरीक्षण हुने विषयमा आमनागरिकलाई सुसूचित गर्ने जिम्मेवारी प्रदेश सरकारको हुनेछ ।

(ग) स्थानीय सरकार

- स्थानीय सरकारबाट सम्पादित कामहरूको जानकारी ।
- स्थानीय सरकारबाट जारी भएका ऐन-नियम, कार्यविधि, निर्देशिका र मापदण्डहरूको जानकारी ।
- स्थानीय राजश्व असुलीको जानकारी ।
- स्थानीय सरकारको मातहतमा सञ्चालित स्कूल, सहकारी, व्यापार, सङ्घ-संस्था तथा निकायहरूको गतिविधिको जानकारी ।
- स्थानीय तथ्याङ्क, अभिलेख, स्थानीय प्रहरी, स्थानीयस्तरका विकास निर्माणका गतिविधिहरू ।
- न्यायिक समितिका काम कारबाहीहरू ।
- स्रोत निर्धारण समिति, राजश्व समिति, बजेट कार्यान्वयन समिति, अनुगमनका गतिबिधि, टोल विकास संस्था र उपभोक्ता समितिका काम-कारबाही ।
- सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण, बेरोजगारको तथ्याङ्क, स्थानीयस्तरको कृषि, खानेपानी, विद्युत, दूरसञ्चार सेवा, विपद् व्यवस्थापनलगायत नगरपालिका वा गाउँपालिकाबाट प्रत्यक्ष रूपमा सम्पादित काम-कारबाहीका बारेमा आमजनतालाई सुसूचित गर्ने जिम्मेवारी स्थानीय सरकारमा रहेको छ ।

किन सुसूचित गराउन आवश्यक छ ?

लोकतन्त्रमा नागरिक नै शासन सञ्चालनको केन्द्रविन्दूमा रहन्छन् । यसर्थ सरकारको काम-कारबाहीको सुसूचित गर्ने कार्यले शासनप्रणालीमा नागरिकको सहभागिता वृद्धि हुन्छ । यसबाट लोकतन्त्रको प्रबर्द्धन हुने विश्वव्यापी मान्यता छ । राज्यप्रणाली आमनागरिकको करबाट सञ्चालन हुने हुँदा ढुकुटीको दुरूपयोग नभएको र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सरकारले गरेका प्रयासको जानकारी दिन पनि नागरिकलाई सुसूचित गर्न जरुरी छ । यसैगरी, विधिको शासनको प्रत्याभूति प्रदान गर्न र जनता जनताबीच कुनै विभेद नगरिएको प्रस्टताका लागि नागरिकलाई सुसूचित गर्ने विश्वव्यापी लोकतान्त्रिक सरकारको आदर्श हो ।

मूलतः नागरिकलाई आफ्नो गतिविधिबारे सुसूचित गर्नु पर्नेमा सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको अलावा राजनैतिक दल, गैरसरकारी सङ्घ/संस्था, निजी क्षेत्र र कानूनद्वारा स्थापित सबै निकायहरू पर्दछन् ।

सूचना प्रवाह नगरिने क्षेत्रहरू

नागरिकलाई तत्काल आवश्यक परेका सूचना उपलव्ध गराउनु सार्वजनिक निकायको दायित्व हो । तर, केही सूचना राष्ट्र र जनताको हितमा सुरक्षित गरिन्छ । यसलाई सूचनाको संरक्षण पनि भनिन्छ । नेपालको कानूनले ३० वर्षसम्म महत्त्वपूर्ण सूचना संरक्षण गर्न सकिने कानूनी व्यवस्था गरेको छ । यस्तो सूचनामा निम्न पर्दछन् :

- मुलुकको सार्वभौमसत्तामै गम्भीर खलल पुग्ने सूचना
- मुलुकको शान्ति सुरक्षामा असर पर्ने सूचना
- दुई मुलुकबीचको सम्बन्धमा आँच आउने सूचना
- अपराधको अनुसन्धानलगायतको कार्यमा असर पर्ने सूचना
- कसैको आर्थिक हितमा आघात पुग्ने सूचना
- समाजमा सम्प्रदायबीच दरार पैदा हुने सूचना
- व्यक्तिगत गोपनीयताका विषयसम्बन्धी सूचना

व्यक्तिगत गोपनीयताका सूचना के हुन् ?

नेपाल एक लोकतान्त्रिक मुलुक हो । यसर्थ नेपालको संविधानको धारा २७ ले प्रत्येक नेपाली नागरिकलाई सार्वजनिक निकायमा रहेको आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको सूचना माग्ने र पाउने हक प्रदान गरेको छ । तर, लोकतान्त्रिक मुलुकका प्रत्येक नागरिकको आफ्नो गोपनीयताको हक पनि संरक्षण गर्नुपर्ने संवैधानिक मान्यता छ । यो विषय संविधानको धारा २८ को गोपनीयताको हक शीर्षकमा प्रकट भएको छ । यससम्बन्धी छुट्टै कानून नै जारी भइसकेको छ । जसअनुसार निम्न विषयहरू व्यक्तिको व्यक्तिगत गोपनीयतामा पर्ने भई अनतिक्रम्य रहन्छन् :

- कुनैपनि व्यक्तिको जीउ,
- आवास,
- सम्पत्ति,
- लिखत,
- तथ्याङ्क, पत्राचार, र
- चरित्रसम्बन्धी विषयको गोपनीयता कानूनबमोजिम बाहेक अनतिक्रम्य हुनेछ ।

यस सम्बन्धमा सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ मा पनि प्रत्यक्ष तीनवटा कानूनी प्रावधान रहेका छन् । ती हुन्–

- ऐनको दफा ३ को उपदफा (३) को प्रकरण (ङ) व्यक्तिगत गोपनीयता र व्यक्तिको जीउ, ज्यान, सम्पत्ति, स्वास्थ्य वा सुरक्षामा खतरा पुऱ्याउने सूचना प्रवाह गरिने छैन ।
- ऐनको दफा २८ अनुसार सार्वजनिक निकायले आफूसमक्ष रहेका व्यक्तिगत प्रकृतिका सूचनाहरू अनधिकृत प्रकाशन वा प्रसारण नहुने गरी संरक्षण गरिराख्नु पर्नेछ । कुनै व्यक्तिको जीवन वा सर्वसाधारणको स्वास्थ्य वा सुरक्षामा रहेको गम्भीर खतराको निवारण गर्ने सम्बन्धमा, प्रचलित कानूनबमोजिम प्रकट गर्नुपर्ने विषय भएमा र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा बाहेक सार्वजनिक निकायमा रहेको व्यक्तिगत सूचनाहरू तत् व्यक्तिको लिखित सहमतिविना प्रयोग गर्न हुँदैन ।

- ऐनको दफा ३० मा कुनै सरोकारवाला व्यक्तिले सार्वजनिक निकायमा रहेका आफूसँग सम्बन्धित विषयको सूचना माग गरेमा निजलाई सो सूचना उपलब्ध गराउनु पर्नेछ।

सूचना माग्ने र पाउने विधि

नेपालको वर्तमान सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ ले प्रत्येक नागरिकलाई सार्वजनिक निकायमा रहेको सूचनामा पहुँचको प्रत्याभूति दिएको छ। जसअनुसार नागरिकले आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको सूचना लिखित रूपमा माग गर्न सक्दछन्। यसका लागि सूचना माग गर्नुको प्रयोजन खुलाउनुपर्छ। आफू नेपाली नागरिक भएको प्रमाणित गर्नुपर्छ। यदि कानूनअनुसार दस्तुर लाग्ने भए तिर्न सहमत हुनुपर्छ। यस्तो सूचना मागको निवेदन सूचना अधिकारीसमक्ष प्रस्तुत गर्नुपर्छ।

यसरी सूचना मागको निवेदन परेपछि सूचना अधिकारीले माग भएको सूचना तत्काल उपलब्ध गराउनुपर्छ। यदि सूचना सङ्कलन गरेर दिनुपर्ने भए निज सूचना अधिकारीले अधिकतम १५ दिनको म्याद पाउँछन्। सूचना अधिकारीले सूचना नदिएमा कार्यालय प्रमुखसमक्ष उजुरी गर्ने अधिकार नागरिकसँग हुन्छ। यसरी उजुरी परेपछि कार्यालय प्रमुखले सात दिनभित्र माग गरिएको सूचना दिनुपर्छ। यसबाट पनि सूचना उपलब्ध नभएमा ३५ दिनभित्र नागरिकले राष्ट्रिय सूचना आयोगमा पुनरावेदन गर्न पाउने कानूनी व्यवस्था छ। यसरी पुनरावेदन परेको ६० दिनभित्र आयोगले पुनरावेदनको टुङ्गो लगाउनेछ। यसरी आयोगबाट सूचना दिनु भन्ने आदेशको अटेरी गर्नेलाई अधिकतम २५ हजारसम्म दण्ड हुने कानूनी व्यवस्था छ।

सार्वजनिक निकायको दायित्व

नेपालमा रहेका तीन तहका सरकारलगायत सार्वजनिक निकायले नागरिकलाई सुसूचित गर्ने सम्बन्धमा निम्न दायित्व पालना गर्नुपर्छ :

- नागरिकको सूचना पाउने कानूनको सम्मान गर्नुपर्छ।
- नागरिक र राष्ट्रको हितमा रहेका सूचनाको संरक्षण गर्नुपर्छ।

- आफ्नो निकायसँग सम्बद्ध अभिलेख व्यवस्था चुस्त र दुरुस्त हुनुपर्छ।
- कानूनबमोजिम सूचनाको वर्गीकरण गरी सोको प्रकाशन गर्नुपर्छ।
- आफ्नो निकायमा रहेकामध्ये दिन मिल्ने र दिन नमिल्ने सूचनाको सूची समय-समयमा सार्वजनिक गर्नुपर्छ।
- आफ्नो निकायमा सूचना माग गर्न आउने नागरिकलाई आवश्यक सहजीकरण गर्नुपर्छ।
- आफ्नो निकायमा रहेका सूचनाको प्रभावकारी प्रवाहका लागि समय-समयमा कर्मचारीका लागि तालिमको व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- आमजनताले जुन भाषा बुझ्दछन्, सोही भाषामा सूचना प्रवाह गर्नुपर्छ।
- अधिकतम खुलासाको सिद्धान्तको अनुसरण गर्दै सूचना प्रवाहमा आमसञ्चारमाध्यमको उपयोग गर्नुपर्छ।

नागरिकले सूचना माग नगरे पनि स्वतः प्रकाशन गर्ने

वर्तमान सूचनाको हकसम्बन्धी ऐनले सार्वजनिक निकायलाई आमनागरिकले सूचना माग नगरे पनि तीन-तीन महिनामा आफूले सम्पादन गरेका कामलाई २० बुँदामा सार्वजनिक गर्नुपर्ने जिम्मेवारी सुम्पिएको छ। यसलाई सेवाको बजारीकरणको रूपमा बुझी स्वतः प्रकाशनलाई नियमितता प्रदान गर्नुपर्छ।

सूचना अधिकारीको व्यवस्था

प्रत्येक सार्वजनिक निकायले सूचना प्रवाहका लागि सूचना अधिकारीको व्यवस्था गर्नुपर्छ। यसरी तोकिइने सूचना अधिकारी नै सूचना प्रवाहका लागि पूर्ण अधिकार सम्पन्न र जिम्मेवार हुनुपर्छ। सूचना अधिकारीको संरक्षणको उचित व्यवस्था हुनुपर्छ। सूचना अधिकारीको कोठा, सम्पर्क फोन, ईमेललगायतका ठेगाना, सहयोगी कर्मचारी, निजको सुविधालगायतको प्रबन्ध गरिनुपर्छ।

सूचनाको हकसम्बन्धी भ्रमबाट बाहिरिने :

नेपालको संविधानको धारा २७ मा रहेको नागरिकको सूचनाको हक, सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५ समेतका आधारमा सूचनाको हकको

प्रचलनमा सार्वजनिक निकायहरूले निम्न कुरालाई महत्त्वका साथ बुझी सो अनुरूप अघि बढ्नु पर्छ :

- सूचनाको हकसम्बन्धी कानूनलाई नागरिकको पक्षमा जारी भएको कानूनकोरूपमा नबुझी सार्वजनिक निकायलाई पारदर्शी, उत्तरदायी, परिणाममुखी र सुशासनयुक्त सङ्गठनको विकास गर्न सघाउ पुग्नेगरी जारी भएको भनी बुझ्नुपर्छ।
- सूचना प्रवाहका लागि सरकार मात्रै होइन सबै गैरसरकारी निकायहरू पनि समानरूपमा जिम्मेवार छन् बुझ्नु पर्छ।
- सूचनालाई अद्यावधिक गरी राख्ने बिधि भनेको सूचनालाई 'डिजिटाईज्ड' गर्ने नै हो। यस्ले हरेक संगठनलाई आधुनिक बन्न सघाउँछ।
- सूचना माँगकर्ताले के प्रयोजनका लागि सूचना माँग गरे। उनी को हुन् भन्नेतिर नगई माँग गरिएको सूचनाले कतै संगठनप्रति जनमानसमा अबिश्वास बढेको होकि, कतै भ्रष्ट्राचारजन्य गतिबिधिको अनुभूति भयोकि, कतै कानून मिचियो कि, कतै सार्वजनिक गर्न नै नसकिने निर्णय पो गरियो कि भनी विश्लेषण गरेर गल्ती नहुने गरी काम गर्न सजग हुनुपर्छ।
- सूचना सच्याएर अभिलेखबद्ध गर्न सकिने कानूनी व्यवस्था छ। यसर्थ, कसैले कुनै सहि कुरा औल्याई दिएमा त्यसलाई ग्रहण गर्नुपर्छ।
- कानूनले नागरिकलाई सूचना माग्न र पाउन लिखित निबेदन दिनुपर्ने जिम्मेवारी दिएको छ। तर, यसो भन्दैमा सार्वजनिक पदमा रहेका व्यक्तिले मौखिकरूपमा सूचना दिनै सकिन्न भनी कठोर हुनु प्रत्यूत्पादक हुनेछ।

स्थानीय सरकारलाई विशेष ध्यानाकर्षण

नागरिकलाई सुसूचित गर्ने गराउने सम्बन्धमा तीनै तहका सरकारको समान भूमिका रहेको कुरा माथि बिस्तृतरूपमा चर्चा गरिसकिएको छ। यसर्थ, यस आलेखको अन्तिम खण्डमा स्थानीय सरकारले आफुलाई संविधानको अनुसूची ८ ले प्रदान गरेको एकल अधिकारको सूचीमा रहेका अधिकारका सम्बन्धमा निम्नानुसारका सूचनाहरू नियमितरूपमा प्रवाह गर्न उपयुक्त हुन्छ।

१. नगर प्रहरी

प्रत्येक पालिकाले 'गाउँ र नगर प्रहरी' भर्ना गर्ने कानूनी व्यवस्था गर्नुपर्छ । यस्तो कानून सार्वजनिक गर्नुपर्छ । नगरप्रहरीले पार्किंङ व्यवस्थापन, सार्वजनिक जमिनको सुरक्षा, छाडा चौपायाको व्यवस्थापनसमेतको काम गर्ने गरी ड्यूटी तोकी नागरिकलाई सुसूचित गर्दा पालिकाकै उचाइ बढ्छ ।

यसैगरी, फूटपाथमा अनधिकृत पसल राख्न नदिने, मदिरा पसललाई तोकिएको अवधिपछि बन्द गराउने, सार्वजनिक स्थलमा होहल्ला गर्ने, 'लाउड स्पीकर' बजाउने, सार्वजनिक स्थलमा कसैले कब्जा जमाउने कामको नियन्त्रण गर्ने गरी गाउँ वा नगर प्रहरी खटाई हासिल भएको उपलब्धी प्रगति विवरणमा झल्काउनुपर्छ । पालिकाले तोकेको पोशाकसहितको यस 'प्रहरी जत्था' लाई विकास निर्माणलगायतको कामको जिम्मा पनि दिन सकिनेछ । यसरी भए-गरेका काम पनि सार्वजनिक गर्नुपर्छ ।

२. सहकारी संस्था

सहकारी संस्थाको दर्ता, नवीकरण, सञ्चालन, नियमनको जिम्मेवारी स्थानीय सरकारमा छ । यसर्थ, यसको विवरण पालिकाको वेवसाइटमा राख्नुपर्छ । पालिकाले सहकारीसम्बन्धी ऐन जारी गर्नुपर्छ । यो ऐन सार्वजनिक गर्नुपर्छ । सहकारीमार्फत उपभोक्ता राहत पसल वा सहकारीका सुपथ मूल्य पसल खोल्नुपर्छ । यसको प्रतिस्पर्धा गराउने सूचना र मूल्याङ्कनका आधार सबैको जानकारीमा रहनुपर्छ । सहकारी खेती र सामूहिक खेतीका लागि सहकारी संस्थाहरूलाई अनुदान दिन सकिन्छ । यस्तो अनुदान दिने मापदण्ड सार्वजनिक गर्नुपर्छ ।

नागरिकमा बचत गर्ने बानीको विकास सहकारीमार्फत गर्नु सकिन्छ । यसका लागि पालिकाको नीति सर्वसाधारणको हितमा सार्वजनिक गर्नुपर्छ । खाद्यान्न, हरियो तरकारी, फलफूल, माछा मासु र दुग्ध पदार्थमा आत्मनिर्भर हुने पनि सहकारीमार्फत नै हो । यसका लागि उन्नत जातका बीउ-बिजन बिक्री गर्ने, अर्गानिक खेती गर्ने, रासायनिक मलको सट्टा प्राङ्गारिक मलको उत्पादन र प्रयोग

बढाउने, रासायनिक विषादीको सट्टा जैविक विषादी उत्पादन र उपयोग गर्ने, सिँचाइ सुविधा व्यवस्थापन गर्ने कामको जिम्मेवारी पनि कृषि सहकारी समुहलाई दिनुपर्छ। यसको जानकारी आमनागरिकलाई गराउनुपर्छ। यसैगरी, कृषि उत्पादन वृद्धि गर्ने र त्यसको बजार व्यवस्थापन, ग्रेडिङ, प्याकेजिङ, स्टोर व्यवस्थापन, कोल्ड स्टोर, प्रोसेसिङ, ब्राण्डिङ गर्नेलगायतको काम जिम्मेवारी पनि सहकारी संस्थालाई दिनु उत्तम हुन्छ। यसको जानकारी पनि आमजनतालाई गराउनुपर्छ।

३. एफएम सञ्चालन

एफएम सञ्चालन गर्ने अधिकार र कर्तव्य पनि स्थानीय सरकारमा छ। यसको जानकारी आमजनताले रेडियो सुनेरै हुनेछ। सधैं पालिकाबाट स्वयं एफएम सञ्चालनमा ल्याउन नसकिने पनि हुनसक्छ।

यसर्थ, तत्काल पालिका आफैले एफएम सञ्चालन गर्न नसक्ने भए निजी-सरकारी साझेदारीमा सार्वजनिक सूचना आह्वान गरी एफएम सञ्चालनमा ल्याउन सकिन्छ। सञ्चालनमै रहेको कुनै एक एफएमसँग सहकार्य गर्न सकिन्छ। तर यसरी एफएम छनोट गर्न तयार गरेको मूल्याङ्कनका आधार भने सार्वजनिक गर्नुपर्छ।

४. स्थानीय कर, सेवा शुल्कलगायत सङ्कलन

स्थानीय सरकारले स्थानीय कर तथा सेवा शुल्क निर्धारण र असुली गर्न सक्छ। तर, यस्तो कर असुली गर्न ऐन निर्माण गर्नुपर्छ र यस्तो ऐन सार्वजनिक गर्नुपर्छ। जग्गाको रजिष्ट्रेशन शुल्क जमिनको प्रयोगअनुसार निर्धारण हुन्छ। यसर्थ, कुन प्रकृतिको भूमिको कर कम र कुन प्रकृतिको भूमिको कर बढी लगाइएको छ, सोको आधार र कारणको जानकारी सर्वसाधारणलाई गराउनुपर्छ।

सवारी साधन करमा भाडाको सवारी साधनमा छुट दिई भाडादर कम निर्धारण गर्न लगाउनुपर्छ। विद्यार्थी र ज्येष्ठ नागरिकलाई भाडामा छुट हुने प्रबन्ध गर्नुपर्छ। यसको जानकारी पनि आमसर्वसाधारणमा गराउनुपर्छ। सेवा शुल्क दस्तुर लागतको आधारमा लिनुपर्छ। यो विश्व व्यापार सङ्गठनको विश्वव्यापी मान्यता हो। यसर्थ, तोकिएका सेवा शुल्कको दर कर असुली गर्ने कार्यालय परिसरभित्र सबैलै देख्ने गरी राख्नु पर्छ।

पर्यटन शुल्क लगाउँदा पर्यटकले बुझ्ने भाषामा होर्डिङ बोर्डमा राख्नुपर्छ। विज्ञापन कर लगाउँदा सामाजिक चेतनाको विषय भए छुट र व्यापारिक विषय भए सोको प्रकृति हेरी बढी दर तोक्नुपर्छ। यसको पनि आधार र कारण सर्वसाधारणको जानकारीका लागि सार्वजनिक गर्नुपर्छ। मनोरञ्जन करतर्फ प्रकृति हेरी करको दर तोक्नु पर्छ। यसमा पार्क, गुफा प्रवेश शुल्क लिन सकिन्छ। सबै मन्दिरलगायतमा अनिवार्य रूपमा बाकसमा भेटी राख्नुपर्ने र सोही सङ्कलनबाट आवश्यक मर्मत-सम्भारको प्रबन्ध गर्नुपर्छ। यी सबै काममा पूर्णत पारदर्शिता अवलम्बन गर्नुपर्छ।

५. स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन

प्रत्येक पालिकाले आफ्नो कर्मचारी नियुक्तिका लागि सेवाका शर्तहरू तयार गर्न सक्दछन्। यसका लागि ऐन निर्माण गर्नुपर्छ र सो ऐन सार्वजनिक गर्नुपर्छ। कर्मचारी व्यवस्थापनको नीति निर्माण गर्ने र वृत्ति विकास योजना तयार गर्ने काम पनि पालिकाको हो। तर, यस्ता सबै दस्तावेजहरू पालिकाको वेवसाईटमा अनिवार्य रूपमा राख्नुपर्छ।

६. स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख सङ्कलन

स्थानीय तथ्याङ्क र स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापनको अधिकार क्षेत्र पनि स्थानीय सरकारकै हो। यसरी सङ्कलित तथ्याङ्कलाई नगर वा गाउँ प्रोफाइलको रूपमा मुद्रण गरी वितरणमा ल्याउनुपर्छ। साथै, यस प्रकारको तथ्याङ्क वर्षैनि 'अपडेट' गर्नुपर्छ। हरेक पालिकासँग घरधुरी, परिवार र जातजातिको तथ्याङ्कको अलावा जमिनको वर्गीकरण, सार्वजनिक जमिन, वन क्षेत्र, खोला र मैदानको विवरण पनि हुनुपर्छ। यी तथ्याङ्कलाई सार्वजनिक सम्पत्तिको रूपमा सबैको पहुँचमा राख्नुपर्छ। यसैगरी, पालिकाहरूले कृषि उब्जनी, पशुपालन, पंक्षी, चराचुरुन्नी, वन्यजन्तुको सङ्ख्या एकीन गर्नुपर्छ। यस अतिरिक्त, स्कूल, विद्यार्थी, शिक्षक, स्वास्थ्यचौकी, स्वास्थ्यचौकीका बिरामी सङ्ख्या, हुलाक, पत्राचारको सङ्ख्या, सहकारी, सहकारीका बचतकर्ता, घरेलु उद्योगका लागि तालिम लिएका व्यक्तिहरूको 'इन्भेण्ट्री' तयार गर्नुपर्छ। यी सबै तथ्याङ्क पनि वेवसाईटमा राख्नुपर्छ।

७. स्थानीयस्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनाहरू

प्रत्येक स्थानीय सरकारले आ-आफ्नो दीर्घकालीन सोच निर्माण गर्नुपर्छ । यसका आधारमा त्रि-वर्षिय योजना तर्जुमा गर्नुपर्छ। यसैको आधारमा प्रोजेक्ट बैङ्क बनाउनुपर्छ। यसैलाई आधार मानी वार्षिक नीति र कार्यक्रम तथा बजेट निर्माण हुन्छ । यस्तो दस्तावेज निर्माण भएपछि सङ्घीय सरकार र प्रदेश सरकारसँग आयोजनाका बारेमा समूचित समन्वय गर्न पनि सुविधा पुग्छ । यसबाट के-कति कारणले कुन योजना यो वर्ष पऱ्यो र कुन योजना किन पर्न सकेन भनी आमनागरिकलाई तर्कसङ्गत ढङ्गले बुझाउन पनि सकिन्छ । यसर्थ, यी सबै दस्तावेजहरू पालिकाको वेवसाईटमार्फत सार्वजनिक जानकारीका लागि प्रकाशित गर्नुपर्छ ।

८. आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा

पालिकाहरूको अर्को महत्त्वपूर्ण अधिकार क्षेत्रभित्र आधारभूत र माध्यामिक शिक्षा पनि पर्दछ । नेपालको संविधानले आधारभूत शिक्षालाई अनिवार्य र निःशुल्क गरेको छ । यसर्थ स्थानीय तहले बालबालिकालाई स्कूल नपठाउने अभिभावकलाई दण्डित गर्न सक्नुपर्छ । यसका लागि कानून निर्माण गर्नुपर्छ । ती कानून सार्वजनिक गर्नुपर्छ ।

यसैगरी माध्यमिक तहसम्म शुल्क लिने स्कूललाई कारबाही चलाउनु पर्छ । यी काम स्वयंमा फलामको च्यूरा चपाएसरह छ । अर्को कुरा, आमबालबालिकालाई मातृभाषामा पठनपाठन गर्ने अधिकार छ । यसका लागि पालिकाले पाठ्यक्रम तर्जुमा गरी लागू गर्नुपर्छ र सार्वजनिक गर्नुपर्छ । यसैगरी, पालिकाभित्र रहेका विद्यालयको नामाकरण गर्ने अधिकार पनि पालिकामा छ । तर, यसको निश्चित मापदण्ड तर्जुमा गर्नुपर्छ, जुन अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक गर्नुपर्छ । साथै, पालिकाले छात्रवृत्तिका आधार निर्माण गरी सार्वजनिक गर्नुपर्छ ।

९. आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई

आधारभूत स्वास्थ्य र सफाइको जिम्मेवारी पनि स्थानीय तहको काँधमा छ । आमगाउँबासी वा नगरबासीले आधारभूत स्वास्थ्य सेवाको प्रत्याभूति पालिकाबाट पाउनुपर्छ । यसका लागि अस्पताल वा स्वास्थ्य चौकी निर्माण गर्नुपर्छ । यसैगरी,

पालिकाले चिकित्सक र स्वास्थ्यकर्मी नियुक्ति गर्नुपर्छ । यी सबै काम खुल्ला र पारदर्शी हुनुपर्छ ।

यस अतिरिक्त, पालिकाले आमनागरिकमा स्वास्थ्य शिक्षा दिनुपर्छ । यसको ब्रोसियर निर्माण गरी वितरणमा ल्याउनुपर्छ । साथै, पालिकाले फोहोर व्यवस्थापन गर्नुपर्छ । जनतामा कुहिने र नकुहिने फोहोरको व्यवस्थापन गर्ने तालिम दिनुपर्छ । फोहोरलाई मोहोरमा रूपान्तरित गर्नुपर्छ ।

साथै, नागरिकलाई पोषण र प्रजननसम्बन्धी जानकारी दिनुपर्छ । खानेपानी, सरसफाई, औषधिको व्यवस्थापनमा पालिका खरो उत्रिनु पर्छ । यी सबै काम जनताको हितमा सम्पादन गरिने हुँदा स्वतः जनतालाई व्यापक रूपमा सुसूचित गर्ने सूचीमा पर्दछन् ।

१०. स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता

स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधताको संरक्षणको काम पनि स्थानीय तहले गर्नुपर्छ । आफ्नो पालिकाभित्रको स्थानीय उत्पादन बिक्री गर्न कोशेली घर स्थापना गर्नुपर्छ । यस्तो कोसेली घर सञ्चालन गर्न दिने निर्देशिका तर्जुमा गरी सार्वजनिक गर्नुपर्छ । स्थानीय उत्पादनको उपलब्धता भएसम्म बाह्य पैठारीको खपतलाई निरुत्साहित गर्न प्रत्येक वडामा हाट बजार लाग्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ । यस्तो हाट बजारमा राजश्व उठाउने ठेक्का लगाउने काममा पूर्णतः पारदर्शिता अबलम्बन गर्नुपर्छ ।

पालिकाले नियमित रूपमा बजार अनुगमन गर्नुपर्छ । यस्तो बजार अनुगमनको पनि निर्देशिका तयार गर्नुपर्छ । प्रत्येक पालिकाले माग र आपूर्तिको व्यवस्थापन गर्नुपर्छ । यसैगरी पालिकाभित्रको स्वच्छ वातावरणका लागि पनि पालिकाहरू खरो उत्रिनु पर्छ । धुँवा, धुलो, अनावश्यक आवाजको नियन्त्रण गर्नुपर्छ । यी सबै कामको प्रगति आमजनतासमक्ष प्रस्तुत गर्नुपर्छ ।

पालिकाबाट सञ्चालन हुने कुनै पनि विकासको काम गर्दा वातावरणीय जोखिमको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ । यससम्बन्धी निर्देशिका वा कार्यविधि

सर्वसाधारणको जानकारीका लागि प्रकाशित गर्नुपर्छ। साथै, कुनै पनि उद्योगलाई अनुमति दिँदा त्यसको फोहोर व्यवस्थापनका विषयमा संवेदनशील हुनुपर्छ। जैविक विविधताका कारण प्रकृति यथावत सञ्चालन भइरहेको छ। यस कुरामा चिन्तनशील हुनैपर्छ। यी सबै काममा पारदर्शिताको अबलम्बनले नै पालिकालाई विवादरहित तुल्याउन मद्दत गर्छ।

११. स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिँचाइ

स्थानीय तहले स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक र सिँचाइको पनि व्यवस्थापन गर्नुपर्छ। यस्तो काम प्रोजेक्ट बैङ्कबाट छनोट गर्नुपर्छ। सामान्यतः स्थानीय सडक र ग्रामीण सडक गाउँबस्तीसम्म पुग्ने हुनुपर्छ। तर, कृषि सडक घडेरीमा पुग्ने होइन खेतीमा पुग्ने हुनुपर्छ। कृषि भूमिमा सिँचाइ सुविधा पुऱ्याउनुपर्छ। सिँचाइ सुविधा प्राप्त भूमिको प्लटिङ रोक्नुपर्छ। यी कुरामा आमजनतालाई सजग गराउन पालिकाले श्वेतपत्र जारी गर्न सक्छ।

यसैगरी, पालिकाले बस्ती बसाउन 'ल्याण्ड पुलिङ' गर्नुपर्छ। समथर र भिरालो भूमि भएको स्थान छ भने भिरालो स्थानमा बस्ती बसाउने र समथलमा कृषि उब्जनी गर्ने नीति अख्तियार गर्नुपर्छ। तर, यी सबै काममा पारदर्शिता अबलम्बन गर्न सकिएन भने पालिकाले अनावश्यक आलोचनाको सिकार हुनुपर्ने हुनसक्छ।

१२. गाउँसभा, नगरसभा, जिल्ला सभा, स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन गर्ने

गाउँ वा नगरसभाको बैठकको एजेण्डासहितको जानकारी समयमै गराउनु पर्छ। सभा बस्नु अघिल्लो दिन 'मिट द प्रेस' गर्नुपर्छ। सभामा पेश हुने नीति तथा कार्यक्रम, बजेट र ती पारित गर्ने प्रक्रिया पूर्णतः पारदर्शी हुनुपर्छ। यसैगरी, पालिकाबाट सम्पादन गरिने सुशासन, मेलमिलाप र मध्यस्थको काम गर्ने एवं न्यायिक समितिको काममा पूर्णतः पारदर्शिता अवलम्बन गर्नुपर्छ।

१३. स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन

प्रत्येक पालिकाले सबै प्रकारका अभिलेखलाई दुरुस्त रूपमा राख्नुपर्छ । प्रत्येक वर्ष नयाँ फाइल खडा गर्ने र फाइल धुल्याउने काम गर्नुपर्छ । यी सबै अभिलेखबाट हासिल हुने सूचनालाई सूचना तथा अभिलेख केन्द्र खडा गरी राख्नुपर्छ । यो भनेको सूचना बैङ्क खडा गर्ने वा सूचना लाईब्रेरी तयार गर्ने हो । साथै, सार्वजनिक सम्पत्तिको अभिलेख खडा गरी सो को सूचना सार्वजजिक गर्दा सो सार्वजनिक सम्पत्तिको सुरक्षा स्वयं जनताबाट हुने हुन्छ ।

१४. जग्गा धनी पूर्जा वितरण

पालिकाले जग्गा खरिद बिक्रीको लिखत पारित गर्ने, जग्गा नाप नक्शाको काम गर्ने र लालपुर्जा वितरण गर्ने कामको क्रमशः आरम्भ हुन थालेको छ । यी कामलाई आरभ्मदेखि नै व्यवस्थित गर्ने र कति सूचना व्यक्तिगत भई सुरक्षित गर्ने तथा कति सूचना सार्वजनिक गर्ने भनी गृहकार्य गर्नुपर्छ ।

१५. कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, सहकारी

सबै पालिकाहरूले कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्यमा पनि पर्याप्त महत्त्व दिएर काम गर्नुपर्छ । प्रत्येक पालिकामा खाद्यान्न, हरियो, तरकारी, फलफूल, माछा, मासु र दुग्ध पदार्थमा आत्मनिर्भर हुनुपर्छ । कृषि क्षेत्रमा अर्गानिक उत्पादनलाई बढावा दिनुपर्छ । रासायनिक मलको सट्टा प्राङ्गारिक मल र रासायनिक बिषादिको सट्टा जैविक बिषादिको खपत बढाउनु पर्छ । उन्नत जातका बीउ-बिजनको माध्यमद्वारा सहकारी र सामूहिक खेतीमा जोड दिनुपर्छ । यी सबै काममा मुलुक भरिका पालिकाले महत्त्वपूर्ण योगदान गरेका छन्, तर सबै काम अभिलेखबद्ध नहुँदा सार्वजनिकीकरण गर्न सकिएको छैन ।

यसैगरी, पालिकाले खेती-किसानीसँगै पशुपालनलाई एकीकृत ढङ्गले विकास गर्नुपर्छ । कुखुरा र बट्टाई पालन, खसी र राँगा पालन तथा बङ्गुर पालनबाट मासुजन्य पदार्थमा आत्मनिर्भर हुनुपर्छ । गाई र भैंसी पालनबाट दुध र दुग्धजन्य पदार्थको उत्पादन गरी निकासी गर्न सक्नुपर्छ । शीत भण्डार, चरन विकास, पशु बधशाला, प्रकोप नियन्त्रणलगायतको काम गनुपर्छ । यी सबै कामको सार्वजनिकीकरण गरी पालिकाको काम देखाउनु पर्छ ।

१६. ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन

स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रभित्र जेष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र असक्तहरूको व्यवस्थापन पनि पर्छ। यसर्थ पालिकाले ज्येष्ठ नागरिकको विवरण अद्यावधिक गरी मासिक सामाजिक सुरक्षा भत्ता लिएको विवरण सार्वजनिक गर्नुपर्छ।

पालिकाहरूले जेष्ठ नागरिकलाई मासिक भत्ता मात्रै बाँडेर पालिकाको कर्तव्य पूरा हुन सक्दैन। यसर्थ, उनीहरूलाई दैनिक मनोरञ्जनका लागि मिलन केन्द्र स्थापना गर्नुपर्छ। धार्मिक पर्यटन भ्रमणमा लैजानु पर्छ। स्थानीय यातायात छुट दिनुपर्छ। अस्पतालमा अलग्गै बेडको व्यवस्था गर्नुपर्छ। परिचय पत्र दिनुपर्छ। वृद्धाश्रमको व्यवस्था गर्नुपर्छ। सम्भव भएसम्मको सीप र रोजगारी दिनुपर्छ। यसरी तर्जुमा गरिने कार्यक्रमलाई आमजनतामा व्यापक प्रचार-प्रसारमा ल्याउनुपर्छ।

१७. बेरोजगारको तथ्याङ्क सङ्कलन

बेरोजगारलाई रोजगारी दिन पालिका अग्रसर हुनुपर्छ। यसका लागि तथ्याङ्क सङ्कलन गर्नुपर्छ। सङ्कलित तथ्याङ्क सार्वजनिक गर्नुपर्छ। कैयौं स्वरोजगारका योजनामा बीउ पुँजी दिएर बेरोजगारलाई आफ्नै खुट्टामा उभिन सक्ने सक्षम तुल्याउन सकिन्छ। तर, यस्ता बीउ पुँजी दिने कार्यको मापदण्ड सार्वजनिक गरी रकम पाउने कार्यमा पूर्णतः पारदर्शिता अपनाउनुपर्छ। यस काममा पालिकाले सुरक्षित वैदेशिक रोजगारी, रोजगार सूचना केन्द्र, बेरोजगारको दुरुस्त तथ्याङ्कसम्बन्धी काम गरी भए-गरेका कामको प्रगति विवरण सार्वजनिक गर्नुपर्छ।

१८. कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, सञ्चालन र नियन्त्रण

नेपाल कृषि प्रधान देश हो। यसर्थ, प्रत्येक पालिकाले कृषकको क्षमता वृद्धि गर्ने कार्यक्रम लागू गर्नुपर्छ। प्राङ्गरिक खेती गर्न अनुदान दिनुपर्छ। उन्नत जातको बीउ बिजन र औषधिमा पनि अनुदानमा दिनुपर्छ। तर, यी सबै कामको निर्देशिका तर्जुमा गरी सार्वजनिक गर्नुपर्छ। साथै, पालिकाले कृषि प्रसारको काम पनि गर्नुपर्छ। यो भनेको सूचना प्रवाह गर्ने नै हो।

१९. खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना, वैकल्पिक ऊर्जा

स्थानीय सरकारको अधिकारको सूचीभित्र खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना, वैकल्पिक ऊर्जा पनि पर्दछ। यसर्थ सबै पालिकाहरूले आफ्ना प्रत्येक नागरिकको घरसम्म खानेपानीको पाइप पुऱ्याई दिनुपर्छ। गाउँबासी वा नगरबासीलाई चौबीसै घण्टा विद्युत सेवा प्रदान गर्नुपर्छ। यी सबै कामको प्रगति विवरण सार्वजनिक गर्नुपर्छ।

२०. विपद् व्यवस्थापन

प्रत्येक पालिकाले विपद् व्यवस्थापनको गुरूयोजना निर्माण गर्नुपर्छ। खाद्यान्नको 'बफर स्टक' राख्नुपर्छ। बाढी जाने गरेको छ भने 'साइरन' को प्रबन्ध गर्नुपर्छ। दमकल तयारी अवस्थामा राख्नु पर्छ। आमयुवालाई विपद् व्यवस्थापनको तालिम दिनुपर्छ। भूकम्परहित घर निर्माणमा जोड दिनुपर्छ। एम्बुलेन्स, शवबाहन, आगो निभाउने अन्य उपकरण, जङ्गलमा डढेलो लाग्न नदिने प्रबन्ध, पहिरो रोकथामलगायतको काममा जुट्नुपर्छ। यी सबै कामको प्रगति विवरण पनि सार्वजनिक गर्न पछि पर्नु हुँदैन।

२१. जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण

यस क्षेत्रमा पालिकाले नीति निर्माण गरी सार्वजनिक गर्नुपर्छ। पालिकाले पानीको मुहान संरक्षण गर्नुपर्छ। पालिकाले बहुमूल्य खानीको संरक्षण गर्नुपर्छ। पालिकाभित्रको ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवालगायतको व्यस्थापन गर्नपर्छ। तर, यी काममा पूर्णतः पारदर्शिता अवलम्बन गरी सम्भावित बदनामीबाट जोगिनुपर्छ।

२२. भाषा, संस्कृति र ललितकताको संरक्षण र विकास

स्थानीय सरकारले आ-आफ्नो स्थानमा भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास गर्नुपर्छ। यसका लागि मातृभाषामा पाठ्यक्रम तर्जुमा गरी पठनपाठनमा स्थानीय तहहरू अग्रसर हुनुपर्छ। आमजनतालाई सूचना प्रवाह गर्दा जनताले बुझने भाषाको छनोट गर्नुपर्छ। जातीय सङ्ग्रहालय स्थापना गर्नुपर्छ। सबै प्रकारका

स्थानीय संस्कृति, चाडपर्वको संरक्षण र संवर्द्धनका लागि बजेट छुट्याउनु पर्छ। आफ्ना पालिकाभित्र रहेका मठ, मन्दिर, धार्मिकस्थल, पर्यटन स्थलको संरक्षण र संवर्द्धन गरी आन्तरिक र बाह्य पर्यटक आकर्षित गर्नुपर्छ।

यी सबै काममा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता जुटाउनुपर्छ। यसबाट एकातिर पालिकाले गरेका काम जनताबाट अनुमोदित हुन्छ भने अर्कोतिर आमजनताले घर आँगनमै सिंहदरवार आएको महशुस गर्नेछ। यस्तो पारदर्शिताले स्थानीय सरकारका जनप्रतिनिधिहरू विवादरहित हुनुका साथै राजनैतिक उचाई बढाउन सफल हुनेछन्। जसको कारण उनीहरू स्थानीय सरकारको नेतृत्वपछि प्रदेश सरकारको नेतृत्वमा र क्रमशः राष्ट्रिय नेतृत्वमा पुग्न सक्षम हुनेछन्। यसमा सफलताको शुभकामना छ।

स्थानीय तह, कर्मचारी समायोजन, व्यवस्थापन तथा परिचालनः समीक्षा

रुद्रसिंह तामाङ
सह-सचिव, नेपाल सरकार

१. विषय प्रवेश

नेपालको संविधानबमोजिम तीन तहको सरकारको संरचनाअनुरूरूप तीनै तहले राजनैतिक, आर्थिक तथा न्यायिक अधिकारहरू प्रयोग गर्दै आइरहेका छन् । संविधान कार्यान्वयनपछि तीन तहमध्ये स्थानीय तहको निर्वाचन सबभन्दा पहिला सम्पन्न भएको थियो । यसैगरी स्थानीय तहमा साविकका स्थानीय निकायका संरचनाहरू नै गाभिएर बनेको र नेपालमा लामो समयदेखि विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय स्वायत्त शासनको अभ्यास भइरहेको कारण पनि स्थानीयस्तरका योजना तर्जुमा, बजेट निर्माण तथा स्थानीय सरोकारका विषयमा स्थानीय तहप्रति अलि बढी जनअपेक्षा हुनु स्वभाविक नै हो ।

स्थानीय तहको निर्वाचनपश्चात बहाल भएका जनप्रतिनिधिहरूका लागि जनअपेक्षाअनुरूप काम गर्नका लागि आवश्यक पर्ने नीति, कानून, कार्यविधि तथा सङ्गठनात्मक संरचनाका लागि आवश्यक पर्ने जनशक्तिको व्यवस्थापन तथा परिचालनको विषय चुनौतीपूर्ण रहनु स्वभाविक नै हो । सङ्घीयता कार्यान्वयनसँगै विगतमा सङ्घीय तहबाट सम्पादन हुँदै आएका कतिपय काम तथा अधिकारहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुनुपर्ने व्यवस्थाका कारण पनि स्थानीय तहमा क्रमशः कामको चाप बढेको देखिन्छ । यसरी संवैधानिक दायित्वअनुरूप बढेको जिम्मेबारी बहन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने जनशक्ति नेपाल सरकारले संविधानमा नै व्यवस्था भएबमोजिम कर्मचारी समायोजनमार्फत गर्ने गरी कर्मचारी समायोजन ऐन सङ्घीय

संसद्बाट जारी भएको देखिन्छ । स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भएको तीन वर्ष भइसकेको र कर्मचारी समायोजन सम्पन्न भएको पनि दुई वर्ष पूरा भएको अवस्थामा यसको लेखाजोखा गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

सङ्घमा रहेका कर्मचारीहरू सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन भएपछि पनि स्थानीय तहमा कर्मचारीहरूको अभाव कायम नै रहेको देखिन्छ । सङ्घीय निजामती सेवा ऐन सङ्घीय संसद्मा नै विचाराधीन रहेको सबै प्रदेशमा प्रदेश लोकसेवा आयोग गठन भए पनि यसले कार्य प्रारम्भ गरी नसकेको, प्रदेश निजामती सेवा ऐन तथा स्थानीय सेवा ऐन जारी नभएको, प्रदेश र स्थानीय तहको निजामती सेवाको मापदण्ड स्वीकृत नभइसकेको सन्दर्भमा यस विषयमा चर्चा गर्नु उपयुक्त नै देखिन्छ ।

२. स्थानीय निकायदेखि स्थानीय तहसम्म

नेपालमा सङ्घीय व्यवस्थामा प्रदेशको संरचना नौलो लागे पनि स्थानीय तहको व्यवस्था त्यति धेरै नयाँ विषय होइन । नेपालको इतिहासमा सबभन्दा पहिला काठमाडौं म्युनिसिपालिटीको निर्वाचन भएको कारण पनि स्थानीय तहसम्बन्धी आमधारणा जहिले पनि सकारात्मक नै रह्यो । स्थानीय तह गठन हुने बेलासम्ममा जनताको नजिकको सरकारको रूपमा साविकको स्थानीय निकायहरूले आफ्नो पहिचान कायम गरिसकेका थिए । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ बमोजिम स्थानीय तहहरूले विगतमा पनि केही सीमित अधिकारहरूको प्रयोग गर्नेसम्बन्धी अभ्यासहरू भएका थिए । साविकका गाविस, नगरपालिका तथा जिविसहरूले पनि केही राजनीतिक, प्रशासनिक, कानूनी, वित्तीय राजश्वसम्बन्धी अधिकारहरूको उपभोग गर्दै आएका थिए । यसले गर्दा पनि स्थानीय तहहरूमा निर्वाचित हुने जनप्रतिनिधिहरूमा एक प्रकारको सोचको विकास भइसकेको थियो ।

स्थानीय तहमा साविकका स्थानीय निकायमा निर्वाचित भएका वा प्रतिस्पर्धा गरेका वा जनप्रतिनिधिविहीन अवस्थमा कुनै न कुनै दलको प्रतिनिधिको रूपमा काम गरिसकेका र त्यति नभए पनि विगतको स्थानीय निकायसम्बन्धी जानकारी राख्नेहरू नै निर्वाचित भएको देखिन्छ । यसले गर्दा ती जनप्रतिनिधिहरूलाई सङ्घीय

संरचनाअन्तर्गत स्थानीय तहले कानून बनाई काम गर्नका लागि आवश्यक पर्ने कर्मचारीहरूको व्यवस्था समयमै भएको भए अझ राम्रो नतिजा हासिल हुन सक्ने थियो । जिल्ला सदरमुकाम भएका र साविकमा पहिलो पटक घोषणा भएका ५८ वटा नगरपालिका तथा उपत्यकाका नयाँ नगरपालिकाहरूमा साविककै स्थानीय निकायका कर्मचारी समायोजन भएकाले पनि ती स्थानीय निकाय वा गाभिएर बनेको स्थानीय तहहरूलाई कर्मचारीहरूको त्यति धेरै समस्या भएन । तर तीबाहेकका अन्य नगरपालिकाहरूमा भने यो समस्या टड्कारो रूपमा देखियो । केही पुराना नगरपालिकाहरूमा कर्मचारी भए पनि पुरानै कार्यशैलीका कारण जनप्रतिनिधिहरूको टाउको दुखाईको कारण बनेको उदहारणहरू पनि भेटिएका छन् । तर जति जनशक्ति स्थानीय तहमा रहेका थिए वा समायोजन भएर गएका थिए ती सबैको योगदानका कारण स्थानीय तहको उपादेयता कायम राख्न सकेको देखिन्छ ।

२.१ स्थानीय निकायबाट स्थानीय तहमा रूपान्तरणको चरणमा भएका प्रयासहरू

स्थानीय तहको गठनसँगै यसबाट हुने सेवा प्रवाहलाई सुचारु गर्न सङ्गठन संरचनाको खाका तयार गरी जनशक्ति व्यवस्थापन तथा न्यूनतम सेवा प्रवाह गर्नका लागि नेपाल सरकारबाट भएका प्रयासहरूलाई यहाँ उल्लेख गरिएको छ ।

(क) **स्थानीय तहको शासन सञ्चालन सम्बन्धमा जारी गरिएको आदेश, २०७३**

नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) को २०७३ फागुन ९ को निर्णयानुसार स्थानीय तहको शासन सञ्चालन सम्बन्धमा जारी गरिएको आदेश, २०७३ जारी भएको थियो । यसले सुरुका दिनमा स्थानीय तहको कार्य सञ्चालन र सेवा प्रवाहसम्बन्धी व्यवस्था, प्रशासन तथा कर्मचारी व्यवस्था, आर्थिक प्रशासन, योजना तथा आयोजना सञ्चालन व्यवस्थापन, कर तथा राजश्वसम्बन्धी व्यवस्था, सम्पत्ति हस्तान्तरणजस्ता विषयवस्तु समेटेको थियो । यसमा मूलतः गाउँपालिका तथा नगरपालिकाहरूको केन्द्रदेखि वडातहसम्मको काम, कर्तव्य र अधिकार, पदाधिकारीहरूको काम, कर्तव्य र अधिकार, सङ्गठन संरचनाको खाकाजस्ता विषय स्पष्ट गरिएको थियो ।

(ख) **स्थानीय तहको सेवा सञ्चालन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी आदेश, २०७४**

नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) को २०७४ जेठ १७ को निर्णयअनुसार स्थानीय तहको सेवा सञ्चालन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी आदेश, २०७४ जारी भएको थियो । यस आदेशले गाउँपालिका, नगरपालिका तथा जिल्ला समन्वय समितिबाट सेवा प्रवाहलाई थप व्यवस्थित बनाई निरन्तरता दिने प्रयास भएको थियो । यसमा साविकको स्थानीय तहको शासन सञ्चालन सम्बन्धमा जारी गरिएको आदेश, २०७३ मा व्यवस्था भएको भन्दा केही थप परिमार्जनसहित कार्य सञ्चालन र सेवा प्रवाहसम्बन्धी व्यवस्था, प्रशासन तथा कर्मचारी व्यवस्था, आर्थिक प्रशासन, योजना तथा आयोजना सञ्चालन, व्यवस्थापन, कर तथा राजश्वसम्बन्धी व्यवस्था, सम्पत्ति हस्तान्तरणजस्ता विषयवस्तु समेटेको थियो । यसले मूलतः गाउँपालिका तथा नगरपालिकाहरूको केन्द्रदेखि वडातहसम्मको काम, कर्तव्य र अधिकार, पदाधिकारीहरूको काम, कर्तव्य र अधिकार, सङ्गठन संरचनाको खाकाजस्ता विषय स्पष्ट भएको थियो । सुरुमा यही संरचनाको आधारमा स्थानीय तहमा कर्मचारीहरू खटाउने प्रक्रिया सुरु भएको थियो ।

(ग) **स्थानीय तहमा प्रशासनिक सङ्गठन तथा कर्मचारी व्यवस्थापनसम्बन्धी आदेश, २०७४**

यो आदेश नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) बाट स्वीकृत भई मिति २०७४/३/५ मा राजपत्रमा प्रकाशित भएको थियो । यो आदेशले नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) बाट स्वीकृत २०७३/१०/१८ मा स्वीकृत कार्य विस्तृतीकरणको प्रतिवेदन तथा स्थानीय तहको शासन सञ्चालन सम्बन्धमा जारी गरिएको आदेश, २०७३ बमोजिम स्थानीयस्तरमा सञ्चालन भई आएका कार्यालयहरू २०७४ असार मसान्तभित्र हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । यस्तै सरकारी स्वामित्वका संस्थाहरू २०७४ असार मसान्तभित्र हस्तान्तरणको कार्ययोजना स्वीकृत गरी ६ महिनाभित्र सम्बन्धित स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरेको थियो ।

यस आदेशमा नगर विकास समितिहरू हस्तान्तरण गर्ने, स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापन गर्ने, आयोजना, परियोजना, बोर्ड, समिति, प्रतिष्ठान, परिषद्का कर्मचारीहरूको हस्तान्तरण र व्यवस्थापन, स्थानीय तहमा खटिएका कर्मचारीलाई जिम्मेवारी तोक्ने, जिल्ला समन्वय समितिका कर्मचारीहरूको व्यवस्थापनजस्ता विषयहरू समेटिएका थिए । यस्तै यसै आदेशको अनुसूचीमा स्थानीय तहमा रहने न्यूनतम कर्मचारीको दरबन्दी संरचनासमेत उल्लेख गरिएको थियो । यसले तत्कालको लागि एकातिर स्थानीय तहमा जिल्लास्थित कार्यालयहरू क्रमशः हस्तान्तरण हुने क्रम सुरु भयो भने जिल्लास्थित कार्यालयहरूमा रहेका कर्मचारीहरू खटाउन पनि सहज भएको देखिन्छ। तर पछि धेरै निकायहरू प्रदेश र केही निकाय तथा कामहरू सङ्घको आयोजना तथा अन्य ईकाईहरू सङ्घमा नै रहन गएको कारण यो आदेश आंशिक रूपमा मात्र कार्यान्वयनमा आएको देखिन्छ ।

(घ) **स्थानीय तहमा सेवा प्रवाहसम्बन्धी व्यवस्था, २०७४**

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बमोजिम स्थानीय तहमा सेवा प्रवाह गर्न कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७४ बमोजिम कर्मचारी समायोजन नभएसम्म सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण समितिको प्रतिवेदनका आधारमा कर्मचारी व्यवस्थापन, सम्पत्ति र दायित्व स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्ने प्रयोजनका लागि नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) बाट स्वीकृत भई मिति २०७४/१२/१२ मा स्थानीय तहमा सेवा प्रवाहसम्बन्धी व्यवस्था, २०७४ जारी भएको थियो । यस आदेशमा शाखा तथा पदको कार्यविवरण र मिलान, कर्मचारीको विवरण तयार गर्ने, सङ्ख्या एकीन गर्ने, कर्मचारी खटाउने तथा कर्मचारी खटाउनेसम्बन्धी विविध व्यवस्था समेटिएको थियो ।

(ङ) **स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४**

स्थानीय तहको गठन तथा निर्वाचनपश्चात् स्थानीय तह कसरी व्यवस्थित रूपमा सञ्चालन हुन्छ भन्ने विषय ठूलो चुनौती थियो । संविधानमा कानून

बनाउने तहसम्मको अधिकार भएपनि कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायिक समिति कसरी क्रियाशील गराउने भन्ने समस्या विद्यमान थिए। संविधानको धारा २१८ मा स्थानीय तहको कार्यपालिकाले कार्यसम्पादन तथा कार्यविभाजन नियमावली बनाउन पाउने अधिकार भएपनि त्यो कसरी बन्छ र कसरी कार्यान्वयनमा आउँछ भन्ने समस्या ज्यूँका त्यूँ थिए। स्थानीय तहका काम कर्तव्य र अधिकार, केन्द्र तोक्नेदेखि लिएर जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूको भूमिकासहितको यो ऐन जारी भएपछि नै स्थानीय तहले एउटा मार्गदर्शन पाएको देखिन्छ। स्थानीय तहको आर्थिक कार्यप्रणालीदेखि कर्मचारी व्यवस्थापनसम्मको विषयलाई समेटेर आएको यो ऐनले स्थानीय तहहरूलाई मार्ग प्रशस्त गरेको देखिन्छ।

(च) **कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५**

नेपालको संविधानको धारा ३०२ बमोजिम निजामती सेवामा हाल कार्यरत कर्मचारीहरूको समायोजनको लागि कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ जारी भई त्यसबमोजिम कार्य सम्पन्न समेत भइसकेको छ। नेपाल सरकार कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा स्थानीय तहको काम, कर्तव्य र अधिकारको समेत स्पष्ट भई नियमावलीबमोजिम गठित सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण समितिले सङ्घ, प्रदेशमा स्थानीय तहमा रहने सङ्गठन संरचना र दरबन्दी तय गरेको दरबन्दीअनुसार समायोजनको प्रक्रिया अन्त्य भइसकेको छ। तर समायोजनका क्रममा भएका केही त्रुटि तथा असन्तुष्टिहरूलाई सम्बोधन गर्न नेपाल सरकारले मन्त्रालयलाई नै अधिकार प्रत्यायोजन गरी सकेको छ।

(छ) **नेपाल सरकार कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन**

नेपालको संविधानमा व्यवस्था भएबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूमध्ये सङ्घ र प्रदेश तथा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार सूचीमा रहेका विषयहरूमा स्पष्ट गर्न र एकल अधिकारको सूचीमा

रहेका अधिकारका बारेमा थप स्पष्ट पार्न नेपाल सरकारले गठन गरेको सङ्घीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचना समन्वय समितिको प्रतिवेदन स्वीकृत गरेको थियो । यही कार्य विस्तृतीकरणका आधारमा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा स्थानीय तहका अधिकारहरूको बारेमा स्पष्ट हुन गई स्थानीय तहहरूले कार्य सम्पादन गर्न सहज भएको थियो । कार्य विस्तृतीकरणमा उल्लेख भएका अधिकारहरूलाई कार्यान्वयनमा ल्याउनका लागि संविधानको धारा २८५ (३) मा स्थानीय सेवा गठनसम्बन्धी व्यवस्थासमेत भएकाले पनि स्थानीय तहले भविष्यमा कसरी जनशक्ति व्यवस्थापन गर्ने भन्ने विषय स्पष्ट भएको छ ।

३. कर्मचारी समायोजन र यसका प्रभावहरू

३.१ निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूको समायोजन

नेपालको संविधानको धारा ३०२ बमोजिम सङ्घमा कार्यरत कर्मचारीहरू सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन हुने संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार कर्मचारी समायोजन ऐन २०७५ बमोजिम समायोजन गरिएको थियो । निजामती सेवाका अप्राविधिक तर्फका ४९ हजार ६ सय ५९ तथा प्राविधिक तर्फका ६४ हजार १ सय १८ गरी कूल १ लाख १३ हजार ७ सय ७७ कूल दरबन्दी रहेकोमा निजामती सेवातर्फ तत्काल कार्यरत ८७ हजार ९ सय ३४ जना कर्मचारीहरूको समायोजन भएको थियो । निजामती सेवामा तत्काल कायम रहेका अप्राविधिक तथा प्राविधिक सेवातर्फको स्वीकृत दरबन्दी तालिका नं. १ (क) र (ख) मा उल्लेख गरिएको छ ।

तालिका नं. १ (क)

निजामती सेवामा सांविकमा कायम रहेका कर्मचारीहरूको दरवन्दी विवरण

विशिष्ट श्रेणी (मुख्य सचिव)	विशिष्ट श्रेणी	रा.प. प्रथम श्रेणी	रा.प. द्वितीय श्रेणी	रा.प. तृतीय श्रेणी	रा.प.अनं. प्रथम श्रेणी	रा.प.अनं. द्वितीय श्रेणी	रा.प.अनं. तृतीय श्रेणी	रा.प.अनं. चतर्थ श्रेणी	श्रेणी विहिन	कूल दरबन्दी	
नेपाल प्रशासन सेवा	१	३६	२२५	१,१७४	४,६८१	११,२६४	८,१५९	१,८९४	१४४	२२,०८१	४९,६५९
नेपाल शिक्षा सेवा			२०	२३४	२१०	११०					
नेपाल विविध सेवा				५	९५	६००	१०१	१३	६६८	९५	
नेपाल न्याय सेवा		९	४२	१८०	३६२	५०१	१५०				
नेपाल परराष्ट्र सेवा		१	१८	४९	९५	१२३	१				
व्यवस्थापिका-संसद् सेवा		२	१४	४८	६९	९८	२४			४६	
कूल दरबन्दी सङ्ख्या	१	४८	३१९	१,६९०	५,५१२	१२,६९६	८,४३५	१,९०७	८१२	२२,२२२	४९,६५९

स्रोत : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

कूलतालिका नं. १ (ख)

निजामती सेवामा साविकमा कायम रहेका कर्मचारीहरूको दरबन्दी विवरण

	अधिकृत बाह्रौं	विशिष्ट श्रेणी	अधिकृत एघारौं	रा.प. प्रथम श्रेणी	अधिकृत दशौं	रा.प. द्वितीय श्रेणी	अधिकृत नवौं	रा.प. तृतीय श्रेणी	अधिकृत आठौं	रा.प. अनं. प्रथम श्रेणी	अधिकृत सातौं	अधिकृत छैठौं	रा.प. अनं. द्वितीय श्रेणी	बरिष्ठ पाँचौं	सहायक पाँचौं	रा.प. अनं. तृतीय श्रेणी	सहायक चौथो	रा.प. अनं. चतुर्थ श्रेणी	श्रेणी विहिन	कूल जम्मा
नेपाल आर्थिक योजना तथा तथ्याङ्क सेवा				४		६१		१३९		१७६			६६							४४६
नेपाल कृषि सेवा				६८		४९४		१२९२		२६००			१,०८२			१५		२४		५,५७५
नेपाल वन सेवा				३३		२०९		८४७		९७३			६४३			३५४		६०	३८००	६,९१९
नेपाल शिक्षा सेवा				६		२७८		६१७		२९९			१२९			५				१,३३४
नेपाल स्वास्थ्य सेवा	४	१	२८३		८		९६४		६६७		१,४०३	६९०	२	६०८	७,४५७		१९,९८१			३२,०७७
नेपाल विविध सेवा				४		५४		४५३		१,४०४			१,२९३			६५		३	१६	३,२९२
नेपाल इन्जिनियरिङ सेवा		९		१३२		७९०		२,४८६		३,६३८			१,९४८			१४८		२०६	१,८५९	११,२१६
नेपाल कृषि तथा वन सेवा		३																		३
नेपाल न्याय सेवा		२		३३		८८		४२३		७७६			१,५५२			४				२,८७८
नेपाललेखा परीक्षण सेवा		४		१४		८६		१६७		८२			२५							३७८
कुल दरबन्दी सङ्ख्या	४	१९	२८३	२९४	८	२,०६३	९६४	६४३९	६६७	९,९९२	१४०३	६९०	६,७४३	६०८	७,४५७	५९१	१९,९८१	२९३	५,७४२	६४,११८

स्रोत : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

यसमध्ये तत्काल कर्मचारी समायोजन प्रयोजनका लागि नेपाल सरकारले सङ्घमा ४९ हजार १ सय २२, प्रदेशमा २२ हजार २ सय ९७ र स्थानीय तहमा ६७ हजार ७ सय १९ जना गरी कूल १ लाख ३८ हजार ६ सय २२ दरबन्दी स्वीकृत गरेकोमा समायोजनको बखत कार्यरत ८७ हजार ९ सय ३४ कर्मचारीहरूको समायोजन गरिएको थियो। त्यसमध्ये सङ्घमा ३९ हजार ९ सय ६० प्रदेशमा १३ हजार ८ सय २१ र स्थानीय तहमा ३१ हजार ७ सय १० समायोजन भएकोमा २ हजार ४ सय ४३ कर्मचारी फाजिलमा परेका थिए। यसरी स्थानीय तहमा समायोजन भएको ३१ हजार ७ सय १० मध्ये २२ हजार १ सय ७६ जना कर्मचारी स्वास्थ्य सेवातर्फका कर्मचारी हुन् भने प्राविधिक र प्रशासनिक गरी जम्मा ९ हजार ५ सय ३४ कर्मचारी मात्र समायोजन भएको देखिन्छ। विस्तृत विवरण तालिका नं. २ मा उल्लेख गरिएको छ।

तालिका नं. २

हालसम्म सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा स्वीकृत दरबन्दी र कर्मचारी समायोजनको विवरण

क्र. सं.	सेवा	स्वीकृत दरबन्दी सङ्घ	समायोजन विवरण प्रदेशको जम्मा	स्थानीय तह	कूल जम्मा	सङ्घ	प्रदेश	स्थानीय तह	फाजिल	कूल जम्मा
क	निजामती सेवातर्फ									
१	नेपाल आर्थिक योजना तथा तथ्याङ्क	३५४	१२९	४६	५२७	३१८	६३	१५	४	४००
२	नेपाल इन्जिनियरिङ	८,११०	३,३४७	११,२१२	२२,६४४	५,९४३	१,६५५	५५९	१२४	८,२८१
३	नेपाल कृषि	१,१८७	१,८५९	१०,८३५	१३,८८१	१,५३४	१,४१५	२,०३४	२२	५,००५
४	नेपाल न्याय	५,३१६	१०५	४१	५,३२५	३,४५९	०	०	०	३,४५९
५	नेपाल परराष्ट्र	२९५	०	०	२९५	२७६	०	०	०	२७६

६	नेपाल प्रशासन	२५,६०५	६,८९७	१५,७८१	४७,९६६	२०,५०३	५,१५५	५,८२२	६९९	३२,१७९
७	नेपाल लेखापरीक्षण	५०१	०	०	५०१	३५४	०	०	०	३५४
८	नेपाल वन	१,८५५	४,६७५	०	६,५३०	१,५५९	३,५६५	०	४४५	५,५६९
९	नेपाल विविध	२,३३९	८५१	१९३३	५,०८८	१,४५४	३६८	९८८	४६१	३,२७१
१०	नेपाल शिक्षा	९७३	३३२	३,७६६	५,०७१	७६४	२०४	५७०	३१	१,५६९
११	नेपाल व्यवस्थापिका संसद्	३३५	०	०	३३५	२३४	२	०	०	२३६
	निजामती जम्मा	४६,८७०	१८,१९५	४३,६१४	१,०८,१६३	३७,८८५	११,४२७	९,५३४	१,७८६	६०,६३२
ख	नेपाल स्वास्थ्य सेवा	२,२५२	४,१०२	२४,१०५	३०,४५९	२,०७५	२,३९४	२२,१७६	६५७	२७,३०२
	स्वास्थ्य र निजामती जम्मा	४९,१२२	२२,२९७	६७,७१९	१,३८,६२२	३९,९६०	१३,८२१	३१,७१०	२,४४३	८७,९३४

स्रोत : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (मिति २०७५ चैत्र १४ गतेको प्रेस विज्ञप्ती)

यसरी कर्मचारी समायोजन गर्दा मूलतः सेवा प्रवाहको हिसाबले स्थानीय तहमा अग्रपङ्क्तिमा काम गर्ने कर्मचारीहरू समायोजन हुनुपर्नेमा तत्काल कर्मचारीहरूको भविष्य के हुने भन्ने स्पष्ट नभएकोले धेरै कर्मचारीहरूको रोजाई सङ्घमा रहन गयो । यसले गर्दा स्थानीय तहमा कर्मीमा ५० प्रतिशत भन्दा बढी दरबन्दीहरू रिक्त हुन गयो । यसमध्ये पनि धेरै कर्मचारीहरू काठमाडौं उपत्यका, प्रदेश राजधानी, बजार केन्द्र तथा जिल्ला सदरमुकामहरूमा थुप्रिन पुगे ।

प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत सङ्घबाट खटाउने व्यवस्थालाई समेत पूर्ण रूपमा पालना गर्न नसक्दा कतिपय स्थानीय तह नायब सुब्बा सरहका कर्मचारी स्वास्थ्य, शिक्षा र कृषि सेवाका अधिकृत छैठौं र केही स्थानीय तहमा नियुक्त भएका सहायक पाँचौस्तरका कर्मचारीलाई निमित्त प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको जिम्मेबारी सुम्पनुपर्ने अवस्था आएको थियो । यसले गर्दा स्थानीय तहमा नीति निर्माण, कानून

तर्जुमा तथा सङ्गठनात्मक संरचना तयार गर्नुपर्ने, स्थानीय बजेट तथा योजना तर्जुमा गर्ने विषय, स्थानीय राजश्व परिचालनजस्ता महत्वपूर्ण कामहरू ओझेलमा पर्न गयो । नयाँ व्यवस्था, नयाँ कानून, नयाँ संरचना कतिपय स्थानीय तह स्वयंले नीति कानून कार्यविधि तय गरी अघि बढ्नका लागि स्थानीय तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले समयमै तालिम तथा अभिमुखीकरणको मौका नै पाएनन् ।

३.२ अन्य सेवाका कर्मचारीहरूको समायोजन

साविकको स्थानीय निकायहरूमध्ये गाविस र नगरपालिकाहरूमा रहेका १० हजार ५ सय ४० जिविसका १ हजार २ सय ४१ घरेलु तथा साना उद्योग विकास समितिका २ सय ५६ र दुर्गम क्षेत्र विकास समितिका ६० जना गरी कूल १२ हजार ९७ कर्मचारीहरूको समायोजन स्थानीय तहमा गरिएको थियो । विस्तृत विवरण तालिका नं.३ मा उल्लेख गरिएको छ ।

तालिका नं.३

स्थानीय तहमा अन्य सेवातर्फका कर्मचारी समायोजनको विवरण

क्र. सं.	सेवा	समायोजन विवरण			
	अन्य सेवा तर्फ	सङ्घ	प्रदेश	स्थानीय तह	कूल जम्मा
१	साविकका गाविस/नगरपालिकाका स्थायी कर्मचारी			१०,५४०	१०,५४०
२	साविकका जिल्ला विकास समितिका कर्मचारी			१,२४१	१,२४१
३	घरेलु तथा साना उद्योग विकास समितिका कर्मचारी			२५६	२५६
४	दुर्गम क्षेत्र विकास समितिका स्थायी कर्मचारी			६०	६०
अन्य सेवा जम्मा				१२,०९७	१२,०९७

स्रोत : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (मिति २०७५ चैत्र १४ गतेको प्रेश विज्ञप्ती)

यसमा साविकको गाउँ विकास समिति अनुदान, नगरपालिका अनुदान र जिल्ला विकास समितिका अनुदानतर्फका कर्मचारीहरू तथा सम्बन्धित स्थानीय निकायको कोषतर्फका कर्मचारीहरूसमेत समावेश गरिएको थियो । यसैगरी स्थानीय तहको न्यूनतम

सेवा प्रवाहलाई कायम राख्नका लागि स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रमअन्तर्गत कार्यरत स्थानीय विकास कोष गरिबसँग विश्वेश्वर कार्यक्रमअन्तर्गत कार्यरत सामाजिक परिचालकहरू तथा साविकको स्थानीय निकायमा कार्यरत प्रशासन तथा प्राविधिक क्षेत्रमा कार्यरत करार सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूसमेत परिचालन गरेको कारण केही हदसम्म तत्कालीन अवस्थामा स्थानीय तहको सेवा प्रवाह सुचारु हुन सकेको देखिन्छ।

४. काठमाडौँ, प्रदेश केन्द्र र जिल्ला सदरमुकाम केन्द्रित समायोजन केन्द्रित समायोजन

नेपाल न्याय सेवाका ३ हजार ४ सय ५९ नेपाल परराष्ट्र सेवाका २ सय ७६ नेपाल लेखापरीक्षण सेवाका ३ सय ५४ र व्यवस्थापिका संसद् सेवाका २ सय ३४ जना गरी ४ हजार ३ सय २३ कर्मचारीहरू समायोजन स्वतः सङ्घमा भएको देखिन्छ (अपवादमा व्यवस्थापिका संसद सेवाका २ जनाबाहेक)। यी सेवा परराष्ट्र र न्याय सेवाबाहेक सबैको दरबन्दी काठमाडौँमा रहेको छ भने परराष्ट्र सेवाको दरबन्दी विदेशी नियोगमा र न्याय सेवाको दरबन्दी जिल्ला सदरमुकामभन्दा टाढा छैन। कर्मचारी समायोजनका क्रममा सङ्घमा कायम भएको दरबन्दी तालिका नं.४ मा दिइएको छ।

तालिका नं.४

समायोजनका बखत सङ्घमा कायम रहेको मन्त्रालयगत दरबन्दी विवरण

क्र.सं.	मन्त्रालयको नाम	दरबन्दी	कैफियत
१	राष्ट्रपतिको कार्यालय	६८	
२	उपराष्ट्रपतिको कार्यालय	२७	
३	प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय	१,३१३	
३	अर्थमन्त्रालय	३,८६८	
५	उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय	७५८	
६	ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाइ मन्त्रालय	९०४	
७	कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय	१४६	
८	कृषि तथा पशुपंक्षी विकास मन्त्रालय	१,८७५	

९	भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय	६,३१४	
१०	खानेपानी मन्त्रालय	११६	
११	गृह मन्त्रालय	४,२४०	
१२	परराष्ट्र मन्त्रालय	३८७	
१३	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय	२,१४८	
१४	महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय	१०५	
१५	युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय	५६	
१६	रक्षा मन्त्रालय	९८	
१७	वन तथा वातावरण मन्त्रालय	२,६५१	
१८	शहरी विकास मन्त्रालय	३७७	
१९	शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय	५९७	
२०	श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय	३८१	
२१	संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्ययन मन्त्रालय	२१३	
२२	सङ्घीयमामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय	३६४	
२३	सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय	६,५६२	
२४	स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालय	२,६९८	
२५	संवैधानिक निकायहरू	२,६४९	
२६	सर्वोच्च अदालत	५,८०३	
२७	न्याय परिषद्को सचिवालय	३३	
२८	महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय	१,३७४	
२९	सङ्घीय संसद्को सचिवालय	३३४	
३०	प्रदेश प्रमुखको कार्यालय ७ वटै प्रदेश	१२६	
३१	जिल्ला समन्वय समितिहरू	१,००१	
३२	प्रदेश प्रमुख सचिव, प्रदेश मन्त्रालयको सचिव र प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतहरूको दरबन्दी	८२३	
३३	आ.व. ०७५/७६ को लागि स्वीकृत आयोजनाको पुल दरबन्दी	१,९६३	
	जम्मा	४८,४०९	

स्रोत : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

काठमाडौँ उपत्यकामा मात्र कार्यालय भएका राष्ट्रपतिको कार्यालय, उपराष्ट्रपतिको कार्यालय, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, रक्षा मन्त्रालय, संवैधानिक अङ्गहरू, न्याय परिषद्को सचिवालय, सङ्घीय संसद्को सचिवालय, महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग, जल तथा ऊर्जा आयोगमा स्वीकृत दरबन्दीको ठूलो सङ्ख्यामा समायोजन भएको थियो । यसैगरी सालबसाली रूपमा विभिन्न मन्त्रालयहरूमा आयोजनाको पुल दरबन्दी स्वीकृत हुने व्यवस्था भएबमोजिम आयोजना कार्यान्वयन समूह (आकास) को दरबन्दीमा समेत समायोजन भएकोले प्राविधिक जनशक्ति स्थानीय तहमा समायोजन हुन सकेन । पुल दरबन्दीको विस्तृत विवरण तालिका नं. ५ मा दिइएको छ ।

तालिका नं. ५

कर्मचारी समायोजनका क्रममा कायम भएका पुल दरबन्दीको सङ्ख्या

क्र. सं.	सेवा	रा प प	रा प द्वि	रा प तृ	रा प अन प्र	रा प अनं द्वि	श्रेणी विहीन	जम्मा
१	नेपाल कृषि सेवा	७	१११	१८५	१०७	१५		४२५
२	नेपाल प्रशासन सेवा	४	३८	२७०	३८९	५४	६६	८२१
३	नेपाल वन सेवा		१०	३०	१५	२		५७
४	नेपाल शिक्षा सेवा			२				२
५	नेपाल विविध			५	२८	३		३६
६	नेपाल इन्जिनियरिङ सेवा	१८	७७	३२४	१४७	२०	३६	६२२
	जम्मा	२९	२३६	८१६	६८६	९४	१०२	१९६३

स्रोत : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

नयाँ थपिएका र कार्यक्षेत्र थप भएका संवैधानिक निकायहरूको दरबन्दी (६ वटा नयाँ आयोग र महालेखापरीक्षक कार्यालय), श्रेणी विहीन दरबन्दी, न्याय पालिका र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयको दरबन्दी, छोटो समयसम्म काम रहने विभागहरूको दरबन्दी (जुन द्विपक्षीय र बहुपक्षीय ऋण वा अनुदान सम्झौता अनुसारका आयोजना

सम्पन्न भएपछि सङ्घबाट खारेज हुनेछन) मालपोत तथा नापी कार्यालयहरू (जुन हाल सङ्घमा नै रहेको, स्थानीय तहको संरचना बनेपछि हस्तान्तरण हुने), प्रदेश प्रमुखको कार्यालय र जिल्ला समन्वय समितिको दरबन्दी, सङ्घबाट सञ्चालित आयोजनाहरूको दरबन्दीहरू मूलतः काठमाडौँ, प्रदेश वा जिल्ला सदरमुकाम केन्द्रित भएकाले कर्मचारी समायोजन तल्लो तहसम्म पुग्न सकेन । यसले गर्दा समायोजनको क्रममा स्थानीय तहहरूले कर्मचारीहरू पाउन सकेन ।

५. सङ्घीय निजामती सेवा ऐनमा भएको ढिलाई तथा यसको नकारात्मक प्रभाव

कर्मचारी समायोजन ऐन २०७५ बमोजिम विभिन्न प्रदेश तथा स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारीहरूको वृत्ति विकासको सम्भावनाहरू के हुने भन्नेमा अन्योल कायम रहन गएकोले पनि साविकमा समायोजन भएर स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीले राम्रोसँग कार्य सम्पादन गर्न सकेनन् । आफ्नै भविष्यको चिन्ताको कारण उनीहरू समायोजन भइ खटिएर गएको स्थानमा भन्दा आफूलाई सहज हुने स्थानहरूमा समायोजन संशोधन गर्न वा कानूनमा अन्य प्रयोजनका लागि व्यवस्था भएको कामकाज गर्न खटाउन सक्ने छिद्र समातेर अन्य स्थानीय तहमा कामकाज गर्ने गरी अघोषित सरुवा गराउने परिपाटी हावी हुँदै गएको देखिन्छ ।

सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको मस्यौदा तयार गर्दादेखि नै धेरै विवाद तथा अनर्गल प्रचार सुरु भएकोमा मन्त्रालयबाट मन्त्रिपरिषद्मा पुग्ने बेलासम्ममा धेरै परिमार्जनहरू भएको चर्चा चलिरह्यो । सङ्घीय संसद्को समितिमा विभिन्न समयमा भएको बैठकमा उठेका विषय र यससम्बन्धी पत्रपत्रिकामा आएको प्रतिक्रियाहरू हेर्दा लाग्थ्यो कि यो ऐनले समग्र निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको गरिमा बढाउने, उत्प्रेरित गराउने, भविष्य सुनिश्चित गरी समग्र सेवा प्रवाहमा सहज हुने भन्दा पनि कसरी समग्र कर्मचारीतन्त्रलाई नै खुइल्याउन सकिन्छ भन्नेतर्फ सबैको ध्यान मोडियो कि भन्ने लाग्छ । देशको समग्र समृद्धिमा लागि सरकारका नीतिहरू कार्यान्वयनमा कर्मचारीतन्त्रको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ र यही कर्मचारीतन्त्रलाई व्यवस्थित बनाउने र कर्मचारीतन्त्रमा देखिएको विकृति र विसङ्गतिहरूलाई निमिट्यान्न पार्नका लागि सङ्घीय निजामती सेवा ऐनमा व्यवस्था

गरी भद्रगोल अवस्थामा रहेको कर्मचारीतन्त्रलाई स्पष्ट दिशानिर्देश गर्ने सुनौलो अवसर गुमेको देखिन्छ।

प्रदेश निजामती सेवा ऐन तथा स्थानीय सेवा ऐनको मापदण्ड सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको आधारमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा पठाई त्यसको आधारमा सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहले सोहीबमोजिम तत् तहको विधेयक तर्जुमा गरी सम्बन्धित सभाबाट पास गराउनुपर्नेमा सो हुन सकेन। यतिसम्म कि लामो समयसम्म सङ्घीय संसद्बाट न सङ्घीय निजामती सेवा ऐन पारित भयो न त प्रदेश तथा स्थानीय सेवाको मापदण्ड नै पारित हुन सक्यो। यसले भर्खरै बामे सर्न लागेको प्रदेश र स्थानीय निकायबाट उत्रेर स्थानीय सरकार बन्ने प्रयास गरिरहेका पालिकाको बाटोमा तगारो लगाउने काम मात्र भयो भन्ने स्थानीय तहका जानकारहरूले भन्दै आइरहेका छन्।

६. प्रदेश लोकसेवा आयोग गठन तथा कर्मचारी व्यवस्थापन

प्रदेश तथा स्थानीय तहहरू कर्मचारीको व्यवस्थापनको सन्दर्भमा केन्द्रको मुख ताक्ने प्रवृत्ति देखियो। प्रदेश तहले धेरैपछि मात्र प्रदेश लोक सेवा आयोग गर्नेसम्बन्धी विधेयक पास गराउन सफल भयो तर त्यसपछि ती आयोगहरूमा पदाधिकारी नियुक्ति गर्नेबाहेक अन्य नीतिगत कानूनी तथा संस्थागत संरचनाहरू तयार गरी प्रदेश र स्थानीय तहका मागका आधारमा कर्मचारी भर्ना गर्न सक्ने गरी तयारी अवस्थामा रहनेसम्मको काम पनि हुन सकेन।

कर्मचारी समायोजन सकिए लगत्तै सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले लोक सेवा आयोगसँग समन्वय गरेर केही कर्मचारीहरूको विज्ञापनसमेत गरिएको थियो। यसले सरकारलाई सहजीकरण गरेको भन्दा हस्तक्षेप गरेको आरोप लाग्न पुग्यो। नेपालको संविधानको धारा २८३ मा भएको संवैधानिक व्यवस्थाभन्दा फरक ढङ्गबाट विज्ञापन भएको र संविधानको मर्मअनुसारको समावेशीको सिद्धान्तलाई लत्याएको आरोप त्यस बखत लागेको थियो। समयमै सङ्घीय निजामती सेवा ऐन संसद्बाट पास भएको र सोहीअनुरूप प्रदेश निजामती सेवा तथा स्थानीय सेवाको सेवा शर्तसम्बन्धी मापदण्ड समयमै उपलब्ध गराएको भए सायद सबै प्रदेश तथा स्थानीय

तहहरूले आफूलाई आवश्यकता पर्ने दरबन्दी संरचना र कानून बनाई प्रदेश लोकसेवा आयोगमार्फत कर्मचारी भर्ना गर्ने व्यवस्था मिलाउन सक्ने अवस्था रहन्थ्यो ।

स्थानीय तहको कर्मचारी व्यवस्थापनका लागि सङ्घीय निजामती सेवा ऐन तथा मापदण्ड समयमै पारित हुन सकेमा स्थानीय सेवा गठन गर्न र स्थानीय सेवासम्बन्धी कानून तय गर्न तथा प्रदेश लोकसेवा आयोगमा कर्मचारी माग गर्न सक्ने वातावरण बन्ने थियो । यसका साथै लामो समयसम्म स्थानीय तहमा नियुक्त भई स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारीहरूको रोकिएको वृत्ति विकासको ढोका पनि खुल्ने थियो । यसले गर्दा एकातिर स्थानीय सेवाका कर्मचारीहरूको वृत्ति विकासका कारण कार्य सम्पादनमा सकारात्मक प्रभाव पर्न सक्थ्यो भने अर्कोतर्फ लोकसेवा आयोगमार्फत स्वतन्त्र रूपमा छनोट भई नयाँ कर्मचारीहरू स्थानीय तहमा काम गर्न सक्ने थियो ।

७. कर्मचारी समायोजन र त्यसपछिका व्यवस्थापनमा चुकेको विषय

कर्मचारी समायोजन ऐनअनुसार कर्मचारीहरूले समायोजनका क्रममा आफूले समायोजन हुन चाहेको तह रोज्न पाउने भएकोले यो केही मात्रामा स्वेच्छिक समायोजनजस्तो देखिए तापनि कुनै एक तह रोज्नैपर्ने बाध्यताका कारण यो समायोजन प्रक्रिया बाध्यात्मक समायोजन नै थियो । निजामती सेवमा रहेका कर्मचारीले कुनै एक तहमा रोज्न पाउने तर रोज्नैपर्ने बाध्यतामा यसपछि के हुन्छ भन्ने अन्योलको अवस्था विद्यमान रहेको कारण पनि धेरै कर्मचारीहरू सकेसम्म सङ्घमा नै समायोजन हुने गरी फारम भरेको देखियो ।

सङ्घमा तत्काल कायम रहेको कर्मचारीहरूको हकमा बढुवा तथा वृत्ति विकास सङ्घमा नै हुने र निश्चित समय स्थानीय तहमा काम गरेपछि सङ्घको खाली दरबन्दीमा सरुवा तथा बढुवा हुन सक्ने व्यवस्था गरेको भए अहिलेको भन्दा धेरै कर्मचारी स्थानीय तहमा गएर कामकाज गर्न सक्ने अवस्था थियो । एकपटक सरुवा भएर वा बढुवा भएर खाली भएको पदमा सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहले पदपूर्ति हुने गरी कानूनी संरचना तयार गरेको भए सायद कर्मचारी समायोजन प्रक्रिया त्यति धेरै जटिल बन्दैन थियो होला । स्थानीय तहबाट प्रदेश र प्रदेशबाट सङ्घमा निश्चित कार्यअविधपश्चात् सरुवा हुने र बढुवामा स्वतः

सङ्घमा हुने गरी चक्रीय प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयन भएको अवस्थामा १० वर्षभित्र तीनै तहमा कर्मचारीको स्थायी संरचना तयार हुन सक्ने अवस्था थियो ।

कर्मचारी समायोजन प्रक्रियाका लागि सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहको दरबन्दी संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था भएबमोजिम दरबन्दी संरचना तयार गरी नेपाल सरकारबाट त्यसलाई स्वीकृत भएको थियो । सङ्घमा रहेको कर्मचारीहरू समायोजन हुन सक्ने दरबन्दी मात्र स्वीकृत गरी समायोजन भएपछि सम्बन्धित तहबाट नै तत्काल पूरक दरबन्दी संरचना तय हुने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने विषयमा धेरैको ध्यान जान सकेन । अन्तरिम व्यवस्थाको लागि तय भएको संरचना नै अन्तिम हो भनेजस्तै गरी भावनामा बगेर दरबन्दी संरचना तयार गरियो जसले गर्दा सङ्घमा भएका पद तथा सेवा समूहहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा भएनन् ।

मूलतः कर्मचारी समायोजनलाई स्थानीय माग र आवश्यकताभन्दा सङ्घमा रहेका कर्मचारीहरूको व्यवस्थापनमा जोड दिइएको कारण पनि समायोजनबाट स्थानीय तहमा सहज ढङ्गबाट जनशक्ति व्यवस्थापन गर्न सकिएको देखिएन । स्थानीय आवश्यकता एकातिर थियो भने सङ्घमा लामो समयदेखि अनावश्यक दरबन्दी र पदहरूमा कार्यरत जनशक्तिलाई स्थानीय तहमा खटाउने गरी समायोजन गर्ने प्रयास गर्दा यसले न त स्थानीय आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न सक्यो न त सङ्घमा भएका सबै कर्मचारीहरूको मागलाई सम्बोधन नै गर्न सकियो । सङ्घमा रहेको कर्मचारीहरूको पद र अनुहारलाई केन्द्र बनाएर समायोजन गर्नुभन्दा पहिले स्थानीय आवश्यकतालाई ध्यान दिएर स्थानीय तहमा आवश्यक पर्ने जनशक्ति स्थानीय तहमा पठाउने र बाँकी जनशक्तिलाई सङ्घ र प्रदेशको आवश्यकताअनुसार मिलान गराउन सकेको भए कर्मचारी समायोजन थप प्रभावकारी हुने थियो ।

कर्मचारी सामायोजनको क्रममा यसरी सामायोजन हुने कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास के हुने भन्ने विषयमा सरकारले समयमै स्पष्ट गर्न सकेको भए समायोजन प्रक्रिया त्यति धेरै जटिल र अप्ठ्यारो हुने नै थिएन । सेवाका शर्त र सुविधाहरूमा फरक नपर्ने र आफ्नो वृत्ति विकासपथ स्पष्ट भएको अवस्थामा कुनै पनि कर्मचारीले समायोजन प्रक्रियालाई

त्रासको रूपमा नभई आशको रूपमा हेर्ने थिए । सङ्घमा रहेका कर्मचारीहरूको मात्र ध्यान दिनाले स्थानीय तहमा समायोजन भएर जाने कर्मचारीहरूको सवाल कमजोर हुन गएको मात्र नभई स्थानीय तहमा हाल कार्यरत साविकमा स्थानीय निकायबाट समायोजन भएका कर्मचारीहरू लामो समयदेखि बढुवा हुन नपाएको विषयमा कसैको ध्यान गएन ।

८. समायोजन संशोधनमा देखिएको विकृति

नेपालको इतिहासमा नै पहिलो पटक कर्मचारी समायोजन भएको र यससम्बन्धी अन्य देशको पनि अनुभव नभएको कारण यसको कार्यान्वयनमा केही समस्याहरू आइपरेको थियो । विशेषगरी जटिल तथा असाध्य प्रकारका रोग लागेका कर्मचारीहरूको लागि समायोजन हुने तह रोज्न पाउने व्यवस्थाले नक्कली स्वास्थ्य प्रमाणपत्रहरूका साथ निवेदन दिनेहरूको लाइन नै लागेको देखिन्थ्यो । कर्मचारी समायोजनमा परेका एकजना कर्मचारीले यतिसम्म भने कि स्थानीय तहमा समायोजन भइसकेकाको पनि पहुँचको आधारमा सामान्य छाला चिलाउने रोग देखाएर सङ्घमा समायोजन भयो ओपन हार्ट सर्जरी गरेको मलाई भने समायोजन मिलाउन धेरै पटक धाउनुपऱ्यो भनेर गुनासोसमेत गरेको सुनियो । यस्ता समस्या सुल्झाउनको लागि मन्त्रालयले निक्कै झन्झट झेल्नुपऱ्यो । समायोजन संशोधनको गुनासोहरू नै नक्कली हुने गरेको थियो । कतिसम्म भने आफ्नै सहकर्मीसँगको मनमुटावको कारण उसलाई दुःख दिनका लागि साथीको निवेदन आफैंले सही गरेर अपायक स्थानमा समायोजन संशोधन गराइएको समेत देखियो । समायोजन संशोधनलाई दुरूपयोग गरेर काठमाडौं उपत्यकाका नगरपालिकाहरूमा महिला विकास निरीक्षक र अधिकृतको दरबन्दीमा स्थानीय तहको सिफारिसमा १४ जनासम्मको समायोजन भएको देखियो । यसले गर्दा जहाँ कर्मचारी अभाव थियो त्यहाँ भएका कर्मचारीहरू समेत समायोजन संशोधनका नाममा सुगम तहमा गएका कारण कर्मचारीहरू आवश्यक नभएका स्थानीय तहमा अनावश्यक रूपमा थुप्रिन पुगे ।

साविकका स्थानीय निकायका कर्मचारीहरूको अन्य जिल्लामा समायोजन नहुने भने पनि केही पहुँचका भरमा अहिले पनि विभिन्न स्थानीय तहमा समायोजन भइ कार्यरत

रहेका छन् । कर्मचारी समायोजन सकेर सम्बन्धित प्रदेश र स्थानीय तहले आफैंले कर्मचारी व्यवस्थापन गरी सक्नुपर्ने बेलामा नेपाल सरकारले फेरि कर्मचारी समायोजन संशोधन गर्न सक्ने गरी व्यवस्था गरेको छ । यसले यो समायोजन फेरि पहुँचमा रहेका कर्मचारीहरूका लागि खुदो पल्टने सम्भावना छ भने पहुँचभन्दा बाहिर रहेका र आवाज विहीनका लागि यो 'कागलाई बेल पाक्यो हर्ष न बिस्मत' हुने निश्चित नै छ ।

५. राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारी बीचको अन्तर्सम्बन्ध

स्थानीय तहमा सुरुका दिनहरूमा दुई धारका विचार तथा व्यवहारहरू बीचको अन्तर्द्वन्द्व सुरु भएको थियो । एकातिर साविकका स्थानीय निकायमा लामो समयसम्म जनप्रतिनिधिविहीन अवस्थामा कार्यरत कर्मचारीहरूमा पुरानै धड्धडी थियो भने अर्कोतर्फ तीनै स्थानीय निकायमा साविकमा निर्वाचित भइ काम गरेका तथा स्थानीय निकायको सर्वदलीय संयन्त्रमा सम्बन्धित दलको प्रतिनिधि भई कुनै न कुनै रूपमा स्थानीय निकायसँग सम्बद्ध भई पछि निर्वाचित भएका जनप्रतिनिधिहरू बीचको विचार र व्यवहारको अन्तर्द्वन्द्व निकै चाखलाग्दो देखिन्थ्यो । धेरैजसो स्थानीय तहमा सिफारिस गर्नेदेखि लिएर घरजग्गाको नक्सा पाससम्म र बैङ्क खाता चलाउनेदिखि लिएर साविकको जिल्ला, गाउँ तथा नगरको बोर्ड बैठकको धड्धडीले जनप्रतिनिधि र कर्मचारी दुवैलाई छोडेन ।

कर्मचारी तथा जनप्रतिनिधिहरूबीच सुरुमा मर्यादाक्रममा कस्तो हुने भन्नेमा नै ठूलो गलफत्ती पऱ्यो । विशेष गरेर उपप्रमुख र उपाध्यक्ष तथा वडाध्यक्षहरूको मर्यादाक्रम प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतभन्दा तल वा माथि भन्ने माथापच्ची लामो समयसम्म चल्यो । गाउँपालिकाहरूमा शाखा अधिकृत तहका कर्मचारी र उपाध्यक्ष तथा वडाध्यक्षहरूको मर्यादा के हुने भन्ने विषयले कतिपय महत्वपूर्ण बैठकसमेत बस्न सकेको देखिँदैन । पछि गृह मन्त्रालयले नयाँ मर्यादाक्रम जारी गरेपछि भने यो समस्या केही कम भए पनि प्रमुख जिल्ला अधिकारीलगायतका केही पद तथा जिल्लास्तरमा कायम रहेका केही निकायका प्रमुखहरू र जनप्रतिनिधिहरूबीच केही मनोमालिन्य भने कायमै रहेको छ ।

केही स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरूले कर्मचारी सरुवादेखि लिएर स्टोर शाखामा कर्मचारी खटाउने सम्मको काम पनि गर्दै आइरहेका पाइन्छ भने प्रमुख प्रशासकीय

अधिकृतले कार्यपालिकाको बैठकको निर्णय प्रमाणित गर्ने नाममा अध्यक्ष वा प्रमुखलाई अप्ठ्यारो पार्दै बैठकको माइन्यूट नै बोकेर हिँडेको समेत देखियो । केही स्थानीय तहमा खरिदसम्बन्धी प्रशासनिक निर्णय अध्यक्ष वा प्रमुखले गर्ने मात्र होइन कि सामान्य भुक्तानी गर्ने निर्णयको फायलसमेत अध्यक्ष वा प्रमुखको टेबलमा पुगेर थन्केको समेत पाइयो । यसरी कर्मचारी र जनप्रतिनिधिहरूले आफूले गर्ने काम र भूमिकाको बारेमा स्पष्ट नहुँदा स्थानीय तहहरूले विकासको गतिलाई पच्छ्याउन सकेनन् ।

राजनीतिक तहबाट नीति कानून तथा विकाससम्बन्धी नवीन सोचहरू ल्याउनुपर्ने र कर्मचारीहरूले जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाबाट स्वीकृत नीति कानून तथा कार्यक्रमहरू लागू गर्नु पर्नेमा सुरुका दिनहरूमा जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरू दुवै अल्मलिएको देखिन्छ ।

१०. स्थानीय समृद्धिमा गतिरोध

नेपालमा लामो समयपश्चात स्थानीय तहमा निर्वाचन भएको थियो । संविधान कार्यान्वयनपछिको तीन तहमध्ये सबभन्दा पहिले स्थानीय तहले निर्वाचित जनप्रतिनिधि पाएको थियो । लोकतन्त्रको अभ्यास गर्ने स्थलको रूपमा स्थानीय तहलाई समयमै व्यवस्थित गर्न सकिएन । कानून बनाएर व्यवस्थित गर्नुपर्नेमा स्थानीय तह कार्यान्वयन हुँदासम्म सङ्घको निर्वाचन नै भएको थिएन भने प्रदेशको संरचना कस्तो हुने र यसको केन्द्र कहाँ रहने भन्ने नै अन्योल थियो । यसले स्थानीय तहले समयमै आवश्यक कानून मार्गदर्शन तथा काम गर्ने कर्मचारी नै पाएनन् । समायोजनको क्रममा पनि काठमाडौं र केही शहरी क्षेत्र र साविकको जिल्ला सदरमुकामका स्थानीय तहहरू भने कर्मचारी डम्पिङसाइट नै बन्न पुग्यो ।

एकतर्फ कर्मचारी अभावको कारण निर्वाचित स्थानीय सरकारले काम गर्न पाएन भने कतिपय पुराना स्थानीय तहहरूमा नयाँ सोच विचार र जोश र जाँगरका साथ काम गर्न तत्पर जनप्रतिनिधिहरूले कर्मचारीहरूको साथ र सहयोग पाउन सकेनन् । पुराना सोच र विचारबाट दीक्षित कर्मचारी तथा नयाँ जोश र जाँगरबीचको सम्मिलन हुन नसकेको कारण पनि स्थानीय तहहरूले सोचेअनुरूपका काम गर्न सकेनन् । निर्वाचित

जनप्रतिनिधिहरूलाई स्थायी सरकारको रूपमा रहेको कर्मचारीतन्त्रले सदैव मार्गदर्शन गर्दै राजनीतिक सोच र विचारलाई वास्तविकताको धरातलमा ल्याई कार्यान्वयन गर्नुपर्नेमा धेरै स्थानीय तहहरू कर्मचारीहरूविनै काम गर्नुपर्ने बाध्यतामा परेको देखिन्छ। भर्खर निर्वाचित भएका जनप्रतिनिधिहरूलाई न त कर्मचारी समयमै पाउन सके न त कर्मचारी भर्ना गर्ने कानून नै पाउन सके। यसले गर्दा लामो समयपछि निर्वाचित भएर आएका प्रतिनिधिहरूको जोश जाँगर र उमङ्गमा ठेस मात्र पुगेन सम्भावित स्थानीय लोकतन्त्रको जग कमजोर भयो, जसबाट स्थानीय समृद्धिमा समेत गतिरोध देखा परेको देखिन्छ।

११. स्थानीय तहको विगत चार वर्षको समीक्षा

स्थानीय तह गठन तथा यसपछिको निर्वाचनपश्चात् स्थानीय तहहरूले विभिन्न अवरोध, स्पष्ट नीति, कानून र मार्गनिर्देश समयमा नै नपाए पनि लोकतन्त्रलाई स्थानीयकरण गर्नका लागि विगतका तीन वर्षको अनुभवले सहयोग पुगेको देखिन्छ। यस अविधमा स्थानीय तहलाई विस्तारै सरकार हो र यसले अधिकार मात्र प्रयोग गर्दैन यसले स्थानीय जनताप्रति उत्तरदायी भई जिम्मेवारी समेत निभाउने प्रयास गर्दछ भन्ने सन्देश प्रवाह गरेको छ। सुरुका दिनहरूमा आफू निर्वाचित भएको दलको मात्र जनप्रतिनिधि जस्तो भूमिकामा देखिएका केही स्थानीय तह पनि क्रमशः जनउत्तरदायी हुने प्रयासहरू गरेको देखियो। यसले गर्दा स्थानीय तहको संस्थागत विकासको जग बसेको मात्र नभई लोकतन्त्र संस्थागत भई स्थानीय तहमा नै यसको अभ्यास हुने परम्पराको समेत विकास हुन सक्ने देखिन्छ।

सुरुमा स्थानीय तहको गठनपश्चात स्थानीय तहको व्यवस्थापकीय अधिकार र कार्यपालिकीय अधिकार कसरी प्रयोग गर्ने भन्ने विषयमा धेरै द्विविधा थियो। स्थानीय तहमा निर्वाचनपश्चात त यसको यस विषयमा धेरै बहसहरू नै भए। साविकको स्थानीय निकायमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनबमोजिम गाविस, नगरपालिका तथा जिविस बोर्ड बैठकले धेरै कार्यकारी निर्णयहरू गर्दथ्यो भने परिषद्ले केही सीमित विधायिकी निर्णयहरू गर्दथ्यो। निर्वाचनको पहिलो वर्षसम्म त साविकमा गाउँ नगर र जिल्ला परिषद् उद्घाटन गरे जसरी नै धेरै सभाहरू प्रमुख अतिथि विशिष्ट अतिथिलगायतको जम्बो अतिथिहरूको माझ तामझामका साथ गाउँ तथा नगर सभाहरू उद्घाटनहरू

सम्पन्न भए । धेरै पछिसम्म पनि गाउँपालिका र नगरपालिकाको बोर्ड बैठक भनेर कार्यपालिकाको बैठकहरू सम्पन्न भए । स्थानीय तहको जनप्रतिनिधिहरूको काम कर्तव्य र अधिकारसम्बन्धी कानूनी व्यवस्था भए पनि गाउँ तथा नगर कार्यपालिकालाई कार्यकारी निकाय र सभालाई विधायिकी सर्वोच्च निकायको रूपमा स्थापित गर्न धेरै समय लाग्यो । स्थानीय तह स्वयंले कार्यविधि तथा नियमावली बनाई कार्यान्वयन नगरुन्जेलसम्मको लागि भएपनि तत्कालीन अवस्थामा व्यवस्थापन गर्नको लागि सङ्घले स्थानीय तहको गाउँ तथा नगर सभा तथा कार्यपालिका सञ्चालन गर्नको लागि नमूना कानूनहरू तयार गरी स्थानीय तहहरूमा पठाउनु परेको थियो । यसैगरी गाउँ तथा नगर सभाबाट स्वीकृत गर्नुपर्ने कानूनको नमूना तथा बजेट तर्जुमा तथा अन्य तत्कालीन समयमा अत्यावश्यक कानूनहरूको समेत नमूना स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराएको देखिन्छ । यसरी लामो समयको अभ्यासपछि अब स्थानीय तहले कार्यपालिकाको भूमिकामा गाउँ तथा नगर कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको भूमिकामा गाउँ तथा नगर सभालाई अङ्गीकार गरिसकेको छ ।

नेपालको संविधान बमोजिम विपद् व्यवस्थापन सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार सूचीमा रहेको विषय भएकाले विपद् व्यवस्थापनमा स्थानीय तहको भूमिका महत्वपूर्ण देखिएको छ । भूकम्पपछिको पुनःनिर्माणका क्रममा स्थानीय तहको भूमिका सन्हानीय रहेको छ । बाढी, पहिरो, आगलागी र हालैको कोभिड-१९ को विश्वव्यापी महामारीमा समेत स्थानीय तहको भूमिका महत्वपूर्ण रहन गयो । कोभिड-१९ को विश्वव्यापी महामारीका क्रममा क्वारेन्टाइन व्यवस्थापन आइसोलेसन सञ्चालन तथा व्यवस्थापन र स्थानीयस्तरमा राहत वितरणमा समेत स्थानीय तहहरूले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको देखिन्छ । महामारीका क्रममा कन्ट्याक ट्रेसिङदेखि लिएर पिसिआर परीक्षण केन्द्र स्थापनासम्ममा स्थानीय तहको भूमिका रह्यो । मनसुनको समयमा देशव्यापी रूपमा आएको बाढी तथा पहिरोको प्रकोपमा सबभन्दा पहिलो समुदायमा स्थानीय तह नै पुगेको देखिन्छ । तीन वर्षको अबधिमा पहाडमा आएको बाढी पहिरो होस् या तराईको शीतलहर यी दुवै क्षणमा स्थानीय तह आमजनताको आशा र भरोसा गर्ने निकायको रूपमा चिनाउन सफल रहेको देखिन्छ ।

सुरुका दिनहरूमा स्थानीय तहको नीति योजना बजेट तथा कार्यक्रमहरू तथा यसको खर्च गर्ने प्रणालीको बारेमा त्यति धेरै व्यवस्थित हुन सकेको थिएन । निर्वाचित भएको एक वर्षसम्म त स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूले खाता चलाउन नपाएको गुनासो गर्दैमा बित्यो । नक्शा पास गर्ने, खाता चलाउनेदेखि लिएर मनखुशी आर्थिक सहायता बाँड्न पाउने कि नपाउनेजस्ता झिनामसिना विषयमा नै धेरै जनप्रतिनिधिहरू अल्झिए । समयक्रमसँगै स्थानीय तहमा योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन तयार भई कार्यान्वयनमा आइसकेपछि क्रमशः स्थानीय राजश्व परामर्श समितिको उपदेयता बढ्दै गई स्थानीय योजना तर्जुमा र बजेट विनियोजनमा समेत सहभागितामूलक अभ्यासहरू सुरु भएको देखिन्छ । स्थानीय तहमा विनियोजन ऐन तथा आर्थिक ऐनको नमूना कानूनहरू समेतको अभ्यासको कारणले स्थानीय तहमा कानूनी रूपमा संस्थागत हुने प्रयास प्रारम्भ भएको देखिन्छ । यसैगरी स्थानीय तहमा सर्वसञ्चित कोषको स्थापना बजेट विनियोजन र खर्च प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको शुत्र सफ्टवेयरको प्रयोग आदिले गर्दा स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनलाई समेत संस्थागत गर्न सहयोग पुगेको देखिन्छ । आवधिक योजना तर्जुमा दीर्घकालीन सोचहरूको विकास धेरै स्थानीय पूर्वाधारहरूको गुरुयोजनाहरू तयार भई कतिपयको त विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (DPR) समेत तयार भएका कारण भविष्यमा स्थानीय तहको आवश्यकता पहिचान गर्ने प्रक्रिया सुरु भइसकेको छ। तीन वर्षको अबधिमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको बीचमा साझेदारीमा काम गर्नुपर्छ भन्ने सोचमा पनि बढोत्तरी आएको छ। यसले गर्दा स्थानीय तहमा योजना तर्जुमा बजेट विनियोजन तथा खर्च प्रणालीका सम्बन्धमा विगतमा देखिएको द्विविधा हटेको देखिन्छ।

यो समीक्षा अवधि (चार वर्ष) भित्र जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूको बीचको मनमुटाब र असमझदारीहरू धेरै हदसम्म कम भइसकेको देखिन्छ। केही अपवादमा बाहेक कर्मचारी र जनप्रतिनिधिहरू बीचको असमझदारी हटेका छन्। जहाँ अझै असमझदारी र मनमुटावहरू विद्यमान छ ती सबैमा व्यक्तिगत स्वार्थ कुनै न कुनै रूपमा गाँसिएर आएको हुन्छ।

स्थानीय तहमा विगतमा दुई प्रकारबाट विकास निर्माणका काम गराउने चलन थियो। यसैगरी सुरुका दिनहरूमा स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरू उपभोक्ता समितिबाट

काम गराउने र कर्मचारीहरू ठेक्कामार्फत काम गराउने बीचको अन्तर्द्वन्द्व चाखलाग्दो देखिन्थ्यो । धेरैजसो योजनाहरू उपभोक्ता समितिमार्फत कार्यान्वयन गरिन्थ्यो भने यससम्बन्धी सबै स्थानीय तहमा एक प्रकारको विधि र प्रचलन नभएकोले पनि यसमा समस्या देखिएको थियो । सङ्घबाट यसलाई व्यवस्थित गर्नका लागि स्थानीय तहको उपभोक्ता समिति गठन, परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि २०७४ (नमूना) कानून स्थानीय तहहरूलाई उपलब्ध गराए पछि भने उपभोक्ता समिति केही हदसम्म व्यवस्थित हुन गएको देखिन्छ । यसैगरी यस अबधिमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ लाई धेरै स्थानीय तहहरूले अबलम्बन गरेको कारण पनि स्थानीय तहको खरिद प्रणाली थप मजबुत भएको देखिन्छ । तर उपभोक्ता समितिबाट विगतमा हुने जनसहभागिताको अंश धेरै स्थानीय तहहरूले हटाए भने उपभोक्ता समितिले फेरि ठेकेदार खोजेर काम लगाउने परिपाटी बस्न गयो । यसर्थ स्थानीय उपभोक्ता समिति विस्तारै अर्ध निर्माण व्यवसायीको भूमिकामा काम गर्न थाले भने ठूला प्रकारका ठेक्कामा भने सार्वजनिक खरिद ऐनबमोजिम नै ठेक्का व्यवस्थापन हुन थालेको देखिन्छ ।

स्थानीय तहहरूको चार वर्षको अवधिमा आन्तरिक स्रोततर्फको आम्दानी क्रमशः वृद्धि हुँदै गएको छ । प्राकृतिक स्रोततर्फको आम्दानीमा विगतमा जिल्ला विकास समितिहरूले उठाउने भन्दा धेरै रकम अहिले स्थानीय तहहरूले उठाउँदै आइरहेका छन् । तर केही स्थानीय तहहरूले आम्दानी बढाउने नाममा वातावरणीय क्षतिलाई न्यूनीकरण गर्नेतर्फ कम ध्यान दिएको देखिन्छ ।

स्थानीय तहहरूको छाता सङ्गठनको रूपमा सङ्घ वा महासङ्घ रहने र नरहने विषयमा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको मस्यौदा गर्दादेखि ऐन संसदबाट पास हुँदासम्म पनि तातो बहस चलेको थियो । अन्ततः ऐनमा यो विषय अटाउन सकेन तर पनि साविकदेखि नै अभ्यासमा रहेको सङ्घ र महासङ्घहरू सोही रूपमा अस्तित्वमा आएको देखिन्छ । स्थानीय तहलाई संस्थागत रूपमा अगाडि बढाउनका लागि र सङ्घ तथा प्रदेश सरकारसम्म स्थानीय तहको आवाज पुऱ्याउनको लागि सङ्घ

तथा महासङ्घहरूले सकारात्मक भूमिका खेलेको पाइन्छ । स्थानीय तहहरूका कतिपय काम कारबाहीका विषयमा एकरूपता कायम गर्नका लागि सङ्घले पहल गरेको देखिन्छ । स्थानीय तहको नमूना कानून तयार गर्नेदेखि लिएर स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरूको क्षमता विकासका सवालमा सङ्घ महासङ्घले नेतृत्वदायी भूमिका खेलेको पाइन्छ । यसैगरी स्थानीय तहको समयमै बजेट पास नहुँदाका समयमा होस् या स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रलाई सङ्कुचन हुने गरी सङ्घ र प्रदेशले तयार गरेको कानूनी तथा संस्थागत संरचनाको विषयमा औंला उठाउने काम सङ्घ तथा महासङ्घले नै गरेको छ । यसर्थ पछिल्लो समय स्थानीय तहको सङ्घ र महासङ्घहरू गैरसरकारी संस्थाको चरित्रबाट केही माथि उठेर स्थानीय सरकारहरूको सङ्घ हो भन्ने झल्को दिने प्रयास भएको देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू

कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५, कानून किताब विकास समिति, बबरमहल काठमाडौं ।

गाउँ/नगरपालिकाको आर्थिक कार्यविधि नियमित तथा व्यवस्थित गर्न बनेको कानून, २०७४ ।

गाउँ/नगर/जिल्ला सभा सञ्चालन कार्यविधि २०७४ (नमूना) ।

गाउँ/नगर कार्यपालिका कार्यसम्पादन नियमावली २०७४ (नमूना) ।

नेपाल सरकार कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन (२०७३), प्रधानमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालय सिंहदरबार काठमाडौं ।

नेपालको संविधान, कानून किताब विकास समिति, बबरमहल काठमाडौं

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४,कानून किताब विकास समिति, बबरमहल काठमाडौं ।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (मिति २०७५ चैत्र १४ गतेको प्रेस विज्ञप्ती) ।

स्थानीय तहको शासन सञ्चालन सम्बन्धमा जारी गरिएको आदेश, २०७३, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ।

स्थानीय तहको सेवा सञ्चालन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी आदेश, २०७४ सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।

स्थानीय तहमा प्रशासनिक सङ्गठन तथा कर्मचारी व्यवस्थापनसम्बन्धी आदेश, २०७४ नेपाल राजपत्र ।

स्थानीय तहमा सेवा प्रवाहसम्बन्धी व्यवस्था, २०७४ ।

स्थानीय तहमा सङ्गठन संरचना र जनशक्ति व्यवस्थापन सहभागिता स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन २०७४ ।

स्थानीय तहको उपभोक्ता समिति गठन, परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि २०७४ (नमूना) ।

स्थानीय तहको प्रशासकीय कार्यविधि नियमित गर्ने ऐन (नमूना) ।

न्यायिक समितिको भूमिका र सबलीकरण

इन्दु तुलाधर
अधिवक्ता

सारांश

नेपालको संविधान जारी भएको लगभग दुई वर्षपछि पहिलो पटक मिति २०७५ सालभित्र तीन चरणमा स्थानीय सरकारको निर्वाचन सम्पन्न भएको थियो ।[१] उक्त निर्वाचन नेपालमा सङ्घीय व्यवस्था संस्थागत गर्ने पहिलो प्रस्थानविन्दु हो । स्थानीय तहको निर्वाचनपछि नै संविधानको उल्लिखित प्रावधान बमोजिम ७५३ वटा स्थानीय सरकार गठन हुनुका साथै न्यायिक समितिहरू पनि गठन भएका हुन् । स्थानीय सरकारको निर्वाचनपश्चात् संविधानले प्रदान गरेको स्थानीय तहको अधिकार व्यवस्था गर्न स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ जारी भई लागू भएको छ ।[२] उक्त ऐनको दफा ४७ (१) र (२) ले न्यायिक समितिको क्षेत्राधिकारका बारेमा व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको न्यायिक संरचनामा औपचारिक अदालती प्रक्रिया तथा विवाद समाधानका वैकल्पिक संरचनाबीचको पुलको कार्य गर्न सक्ने निकायको रूपमा न्यायिक समितिको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहने विश्वास गरिएको छ ।

न्यायिक समितिलाई नेपालको न्यायिक संरचनाको महत्त्वपूर्ण हिस्साको रूपमा व्याख्या गर्ने गरिएको पाइन्छ । नेपालको न्यायिक संरचनामा औपचारिक अदालती प्रक्रिया तथा विवाद समाधानका वैकल्पिक

१ Election in Nepal, 2017 Local Election, Asia Pacific, International Foundation for Electrol System, May 10, 2017, https://www.ifes.org/sites/default/files/2017_ifes_nepal_local_elections_faqs.pdf, access on 14 September 2020.

२ नेपाल ऐन संग्रह, खण्ड १७, २०७४, २०७४ पौष, नेपाल सरकार कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं, पृष्ठ ६३ देखि १५३ सम्म ।

संरचनाबीचको पुलको कार्य गर्न सक्ने निकायको रूपमा न्यायिक समितिको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहने विश्वास गरिएको छ । नयाँ संरचनाको रूपमा स्थापित यस संस्थाको सामुदायिक मेलमिलापको सबलीकरणका माध्यमबाट न्यायमा पहुँचको ढाँचा र प्रणाली बलियो गर्न तथा लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न पनि महत्त्वपूर्ण भूमिका रहने देखिन्छ ।[१] अतः न्यायिक समितिको स्थापनासँगै न्याय र न्यायमा पहुँचको सवालको विषयमा चर्चा गर्दा स्थानीय न्यायिक समितिको भूमिका र सबलीकरणको पक्ष पनि उत्तिकै महत्त्वका साथ उठाइँदै आएको देखिन्छ ।

नेपालको १५औं योजनाको आधारपत्रले पनि स्थानीय न्यायिक समितिको काम-कारबाहीलाई गुणस्तरीय बनाउनुपर्ने विषयलाई न्याय प्रणालीको चुनौती तथा अवसरको रूपमा लिएको छ । १५औं योजनाले उक्त चुनौती तथा अवसरलाई सम्बोधन गरी न्याय प्रणालीको प्रभावकारिता सुनिश्चित गर्न स्थानीय न्यायिक समितिका पदाधिकारीहरूको न्याय सम्पादन एवं मुद्दा व्यवस्थापन क्षमता अभिवृद्धि गर्ने रणनीतिलाई अगाडि सारेको छ । उक्त रणनीतिअन्तर्गत स्थानीय न्यायिक समितिका पदाधिकारीलाई आवश्यक तालिम दिई मेलमिलाप, मध्यस्थताजस्ता सामुदायिक कार्यक्रमहरूमार्फत स्थानीय तहका विवाद निरूपण एवं द्वन्द्व व्यवस्थापन गरिने व्यवस्था कार्यनीतिका रूपमा अगाडि सारिएको छ ।[२]

संविधानको धारा १५२ को उपधारा २ ले एक वर्षभन्दा बढी कैद सजायँ हुने फौजदारी कसूरसम्बन्धी मुद्दा अदालत वा विशिष्टीकृत अदालत वा सैनिक अदालत वा न्यायिक निकायबाहेक अन्य निकायले हेर्न नमिल्ने व्यवस्थासमेत स्पष्ट गरेको छ ।

न्यायिक समितिको गठन भएको लगभग चार वर्ष पूरा भइसकेको छ । यस अवधिमा न्यायिक समितिले आफ्नो क्षेत्राधिकारअन्तर्गत रहेर विवादहरूको निरूपण गर्ने काम

१ Malla , Sapana, Judge, Supreme Court, quoted in Judical Committee in Nepal, A closer Look, Law Society (no date mentioned)

२ १५औं योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१) आधारपत्र, २०७६ वैशाख, नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार काठमाडौं, पृष्ठ ३०४-३०९ ।

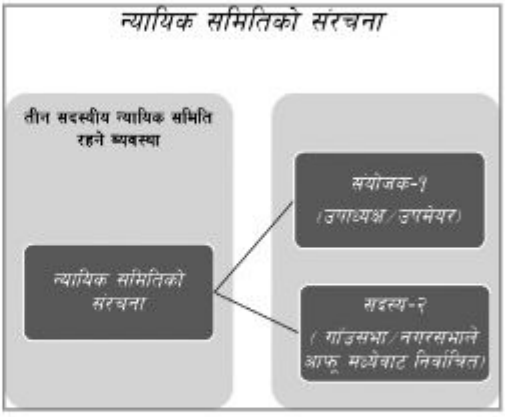
गर्दै आएका छन् । यद्यपि न्यायिक समितिको कार्यसम्पादन प्रभावकारिताका विषयलाई लिएर विभिन्न कार्यक्रम तथा सञ्चारमाध्यममा छलफल र टिका-टिप्पणीहरू पनि हुँदै आएका छन् । यसै सन्दर्भमा यस लेखले न्यायिक समितिलाई कानूनले दिएको भूमिका र चुनौतीहरू के-के हुन् ? र न्यायिक समितिको भूमिकालाई अझ प्रभावकारी बनाउन ध्यान दिनुपर्ने सबलीकरणका पक्षहरूका बारेमा चर्चा गरिएको छ ।

१. नेपालको न्यायिक संरचना र न्यायिक समितिको परिचय

नेपालको संविधानले न्यायिक अधिकारको प्रयोग अदालत तथा न्यायिक निकायबाट गरिने व्यवस्था गरेको छ ।[४] यसअन्तर्गत तीन तहको एकीकृत अदालतको व्यवस्था गरेको छ : सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत तथा जिल्ला अदालत । यी देखि बाहेक कानूनबमोजिम मुद्दा हेर्ने स्थानीयस्तरमा न्यायिक निकाय वा विवाद समाधानका वैकल्पिक उपाय अवलम्बन गर्न आवश्यकताअनुसार अन्य निकाय गठन गर्न सकिने प्रावधान पनि रहेको छ ।[५] यसका साथै, नेपालको संविधानको धारा १५२ ले माथि उल्लिखित तीन तहको अदालत तथा धारा १२७ अनुसार न्यायिक निकायहरूबाहेक खास किसिम र प्रकृतिका मुद्दाहरूको कारबाही र किनारा गर्न सङ्घीय कानूनबमोजिम विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरण स्थापना गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । तर कुनै खास मुद्दाका लागि यस्ता अदालत वा न्यायिक निकायहरू गठन गर्न नपाइने व्यवस्था संविधानको सोही धाराको प्रतिबन्धात्मक व्यवस्थामा प्रष्ट गरिएको छ । संविधानको धारा १५२ को उपधारा २ ले एक वर्षभन्दा बढी कैद सजायँ हुने फौजदारी कसूरसम्बन्धी

४ धारा १२६ (१), न्यायपालिका, नेपालको संविधान, २०७४ कार्तिक, नेपाल सरकार कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं. पृष्ठ ६१ ।

५ धारा १२७ (१) तथा (२), ऐ.ऐ.



मुद्दा अदालत वा विशिष्टीकृत अदालत वा सैनिक अदालत वा न्यायिक निकायबाहेक अन्य निकायले हेर्न नमिल्ने व्यवस्थासमेत स्पष्ट गरेको छ । अदालत, विशिष्टीकृत अदालत तथा न्यायिक निकायहरू सर्वोच्च अदालत मातहत रहने व्यवस्था गरिएको छ। अतः सर्वोच्च अदालतले आफ्नो क्षेत्राधिकार पर्ने अदालत, विशिष्टीकृत अदालत वा अन्य न्यायिक निकायहरूको न्याय प्रशासन वा व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयमा निरीक्षण, सुपरिवेक्षण गरी आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ।[७]

अतः न्यायिक समिति सर्वोच्च अदालत वा यसका मातहतका निकायहरूप्रति प्रशासनिक रूपमा उत्तरदायी पनि छैन ।

न्यायिक समितिको सम्बन्धमा नेपालको संविधानको धारा २१७ को उपधारा (१) तथा (२) ले न्यायिक समितिको व्यवस्था, गठन विधि तथा प्रमुख कार्यको बारेमा उल्लेख गरेको छ। प्रत्येक नगरपालिका वा गाउँपालिकामा उपमेयर वा उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा तीन सदस्यीय न्यायिक समिति गठन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। संयोजकबाहेक अन्य दुईजना सदस्यहरू नगरसभा तथा गाउँसभाका सदस्यहरूमध्येबाट निर्वाचित भएका व्यक्तिहरू रहने गरी संविधानतः न्यायिक समितिको गठन विधि तोकिएको छ। संविधानअनुसार आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रको विवाद निरूपण गर्नु समितिको प्रमुख कार्य हो भनिएको छ। यसका अतिरिक्त स्थानीय तहको अधिकारको सूचीअन्तर्गत अनुसूची ८ मा स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापनको एकल अधिकार स्थानीय तहलाई दिइएको छ।

७ धारा १२८ (२) तथा (३) ऐ.ऐ।

माथि उल्लिखित समग्र न्यायिक संरचनालाई नियाल्दा "न्यायिक समिति" स्थानीय तहको क्षेत्राधिकारभित्रका विवाद निरूपण गर्न संविधानले नै स्थापित गरेको महत्त्वपूर्ण संवैधानिक संरचना हो, जसको नेतृत्व राजनैतिक पृष्ठभूमिबाट आएका निर्वाचित स्थानीय प्रतिनिधिहरूले गर्दछन् । अदालतको जस्तो यसको संयोजक तथा सदस्यहरूको न्याय सम्पादनका निमित्त आवश्यक शैक्षिक योग्यता तोकिएको छैन, उपमेयर वा उपाध्यक्ष हुनु र स्थानीय सभाको सदस्य हुनु नै न्यायिक समितिको संयोजक तथा सदस्य हुनका निमित्त पर्याप्त योग्यता मानिएको छ ।[८]

नेपालको संविधानको भाग ११ मा न्यायपालिकाअन्तर्गत अदालत, विशिष्टीकृत अदालत तथा न्यायिक निकायहरूको व्यवस्था गरिएको छ, तर न्यायिक समितिको व्यवस्था भाग १७ को स्थानीय कार्यपालिकाअन्तर्गत राखिएको छ । यसले के पुष्टि गर्दछ भने न्यायिक समिति न्यायपालिकाको अङ्ग होइन । न्यायिक समिति संविधानको धारा १२७ अन्तर्गत स्थापित स्थानीयस्तरमा विवाद हेर्न स्थापित स्थानीयस्तरको न्यायिक निकाय वा विवाद समाधानका वैकल्पिक उपाय अवलम्बन गर्न आवश्यकताअनुसार गठन भएको निकाय पनि होइन । अतः न्यायिक समिति सर्वोच्च अदालत वा यसका मातहतका निकायहरूप्रति प्रशासनिक रूपमा उत्तरदायी पनि छैन । न्यायिक निकायको गठनविधि संविधानले नै तोकेको र स्थानीय सभाले यसका सदस्यहरू निर्वाचित गर्ने र आवश्यक बजेटको व्यवस्था पनि सम्बन्धित कार्यपालिकाको सिफारिसमा स्थानीय सभाले गर्ने भएकाले न्यायिक समिति सम्बन्धित स्थानीय सभाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने देखिन्छ ।

न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ का अनुसार भने निरीक्षण प्रतिवेदनबाट कुनै न्यायधीश वा अधिकारीले मुद्दा मामिलाको रोहमा कुनै त्रुटी गरेको वा गर्नुपर्ने काम नगरेको कारणले निजमाथि कुनै कारबाही गर्नुपर्ने वा मुद्दा चलाउनुपर्ने देखिएमा सर्वोच्च अदालतले त्यसको आधार र कारण खुलाई न्यायपरिषद् वा सम्बन्धित मन्त्रालयमा लेखी पठाउन सक्ने व्यवस्था छ ।

८ नेपालमा स्थानीय सभा, प्रदेश सभा तथा सङ्घीय संसदको निर्वाचनमा भाग लिन र निर्वाचित हुनका निमित्त कुनै शैक्षिक योग्यता तोकिएको छैन ।

सुपरिवेक्षण र अनुगमनका सम्बन्धमा पनि संविधानले प्रष्ट रूपमा धारा १२७ तथा धारा १५२ अन्तर्गत स्थापना भएको न्यायिक निकाय, अदालत तथा विशिष्टीकृत अदालतको निरीक्षण, सुपरिवेक्षण गरी आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने अधिकार सर्वोच्च अदालत दिएको छ।[९] तर न्यायिक समिति धारा १२७ तथा १५२ अन्तर्गत स्थापित संरचना नभएकाले यसको निरीक्षण र सुपरिवेक्षण कुन निकायले गर्ने भन्ने सम्बन्धमा संविधान मौन छ। यद्यपि न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ को दफा २१ ले पुनरावेदन सुन्ने अदालतले आफ्नो अदालतको न्यायाधीश खटाई मातहतका अदालत, न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकाय वा अधिकारीको कार्यालयको वर्षमा एकपटक निरीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यस अर्थमा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ५१ ले न्यायिक समितिबाट भएको निर्णयमा चित्त नबुझ्ने पक्षले निर्णयको जानकारी पाएको मितिले ३५ दिनभित्र सम्बन्धित जिल्ला अदालतमा पुनरावेदन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको कारणले न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ अनुसार जिल्ला अदालतले अनुगमन गर्न सक्ने देखिन्छ। तर न्याय प्रशासन ऐनको दफा २१ आफैं नै संविधान सम्मत छ कि छैन भन्ने प्रश्न यदाकदा उठ्ने गरेको छ। यद्यपी हालसम्म उक्त प्रावधानको संवैधानिक परीक्षण भने भएको छैन।

> **समग्रमा न्यायिक समितिको गठन जति प्रष्ट छ, यसको अनुगमन, निरीक्षणलगायत उक्त समितिका पदाधिकारीले कानूनबमोजिम कार्य नगरेमा वा त्रुटी गरेको वा गर्नुपर्ने काम नगरेको कारणले कारबाही गर्नुपर्ने वा मुद्दा चलाउनुपर्ने सम्बन्धमा संविधानमा प्रष्ट व्यवस्था नभएको र न्याय प्रशासन ऐनका प्रावधानहरूले सङ्घीयताको मूल मर्मलाई समेट्न नसकेको देखिन्छ।**

यस अर्थमा हालसम्म व्यवहारिक रूपमा सम्बन्धित जिल्ला अदालतले आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रको न्यायिक समितिको निरीक्षण गर्दै आएका पाइन्छ। निरीक्षण गर्ने न्यायाधीशले निरीक्षणको काम सकिएपछि निरीक्षण तथा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तयार गरी त्यस्तो प्रतिवेदन न्यायिक समितिको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालय र प्रदेश

९ धारा १२८ को उपधारा (३)।

सरकारको कारबाही गर्न अधिकार प्राप्त सम्बन्धित निकायमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था छ।[१०] सोही ऐनको दफा २२ ले आकस्मिक निरीक्षण गर्न सक्ने व्यवस्था पनि गरेको छ। आकस्मिक निरीक्षणको प्रतिवेदन पनि सम्बन्धित मन्त्रालय र प्रदेश सरकारको कारबाही गर्न अधिकारप्राप्त सम्बन्धित निकायमा पठाउनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। समग्रमा संविधानले न्यायिक समितिको निरीक्षणका सम्बन्धमा प्रष्ट व्यवस्था नगरेको भए तापनि उपर्युक्त दुई सङ्घीय ऐनहरूले जिल्ला अदालतलाई निरीक्षण र सुपरिवेक्षणको अधिकार दिएको देखिन्छ। तर निरीक्षण प्रतिवेदन स्थानीय सरकारको कार्यपालिकालाई बुझाउनुपर्ने व्यवस्था उल्लेख गरिएको छैन। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ५३ को उपदफा २ ले भने न्यायिक समितिले आफूले गरेको कामको वार्षिक विवरण अध्यक्ष वा प्रमुखमार्फत सम्बन्धित सभामा पेश गर्नुपर्ने प्रावधान राखेको कारणले न्यायिक समिति सम्बन्धित स्थानीय सभाप्रति उत्तरदायी छ भन्ने बुझिन्छ। तर न्यायिक समितिले मुद्दा मामिलाको रोहमा कुनै त्रुटी गरेमा वा गर्नुपर्ने काम नगरेमा स्थानीय सरकारले कारबही गर्न सक्ने वा नसक्ने भन्ने विषयमा संविधान मौन छ, कुनै कानूनले यस सम्बन्धमा कुनै ठोस व्यवस्था पनि गरेको देखिँदैन।

न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ का अनुसार भने निरीक्षण प्रतिवेदनबाट कुनै न्यायधीश वा अधिकारीले मुद्दा मामिलाको रोहमा कुनै त्रुटी गरेको वा गर्नुपर्ने काम नगरेको कारणले निजमाथि कुनै कारबाही गर्नुपर्ने वा मुद्दा चलाउनुपर्ने देखिएमा सर्वोच्च अदालतले त्यसको आधार र कारण खुलाई न्यायपरिषद् वा सम्बन्धित मन्त्रालयमा लेखी पठाउन सक्ने व्यवस्था छ। यस अर्थमा न्यायिक समितिका संयोजक र सदस्यहरूका सम्बन्धमा सम्बन्धित मन्त्रालय भन्नाले सम्बन्धित प्रदेशअन्तर्गतको मन्त्रालय वा सङ्घीय मन्त्रालय कुन हो प्रष्ट छैन। फेरि स्थानीय सरकार स्वायत्त हो र न्यायिक समिति संविधानद्वारा नै व्यवस्थित स्थानीय तहको न्यायिक संरचना भएको हुँदा प्रदेश वा सङ्घको सम्बन्धित मन्त्रालयलाई कारबाहीको अधिकार दिइनु कतिको संविधानसम्मत छ त भन्ने गम्भीर प्रश्न पनि आफ्नै ठाउँमा छ।[११]

समग्रमा न्यायिक समितिको गठन जति प्रष्ट छ, यसको अनुगमन, निरीक्षणलगायत उक्त

१० दफा २१ को उपदफा (७), न्याय प्रशासन ऐन, २०७३, नेपाल सरकार कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं पृष्ठ ३५२।

११ दफा २३ (१) र (२) ऐ.ऐ।

समितिका पदाधिकारीले कानूनबमोजिम कार्य नगरेमा वा त्रुटी गरेको वा गर्नुपर्ने काम नगरेको कारणले कारबाही गर्नुपर्ने वा मुद्दा चलाउनुपर्ने सम्बन्धमा संविधानमा प्रष्ट व्यवस्था नभएको र न्याय प्रशासन ऐनका प्रावधानहरूले सङ्घीयताको मूल मर्मलाई समेट्न नसकेको देखिन्छ। त्यसकारण न्यायिक समितिको उत्तरदायित्वको बारेमा चर्चा गर्दा निर्वाचित पदाधिकारीहरूले नेतृत्व गर्ने भएको हुँदा उनीहरू आफ्ना मतदाताप्रति उत्तरदायी हुन्छन्। उनीहरूले गलत कार्य गरेमा पाँच वर्षमा हुने आवधिक निर्वाचनमा मतदाताले सजायँ दिन्छन् भनेर सैद्धान्तिक रूपमा तर्क गर्न सकिन्छ, तर ठोस रूपमा न्यायिक निकायप्रति उत्तरदायी हुने भन्ने प्रश्नको निरूपण कानूनले गर्न सकेको छैन।

२. न्यायिक समितिको अधिकार

न्यायिक समितिको क्षेत्राधिकारको चर्चा गर्दा संविधानको धारा १२७ नै यसको मूल स्रोत हो। संविधानको उक्त व्यवस्थाअनुसार गाउँपालिका वा नगरपालिकामा आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रको विवाद निरूपण गर्न न्यायिक समिति रहने गर्दछ। यसको अर्थ हो संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकारको सूचीमा दिइएको २२ वटा अधिकारसित सम्बन्धित विवादहरूको निरूपण गर्ने अधिकार न्यायिक समितिमा रहेको छ। यसले न्यायिक समितिको क्षेत्राधिकार बृहत रहेको देखाउँदछ। न्यायिक समितिलाई कानूनले दिएको अधिकार हेर्ने हो भने निम्नबमोजिम विभाजन गरेर विश्लेषण गर्न सकिन्छ :

२.१ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन र न्यायिक समितिको अधिकार

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा४७ को उपदफा १ र २ ले विस्तृत रूपमा न्यायिक समितिको अधिकारको व्यवस्था गरेको छ। यो व्यवस्थालाई हेर्दा संविधानको मर्मलाई आत्मसात गरेको देखिँदैन। उक्त दफामा व्यवस्थित प्रावधानलाई संविधानको प्रावधनसित तुलनात्मक रूपमा हेर्ने हो भने न्यायिक समितिको अधिकार क्षेत्रलाई एकदमै सङ्कुचित गरेको देखिन्छ। मूलतः उक्त ऐनले न्यायिक समितिले निरूपण गर्न सक्ने अधिकारको सूची र मेलमिलापबाट मात्र निरूपण गर्न सक्ने सूची दिएको छ, जुन व्यवस्थाले संविधानको अनुसूची ८ मा व्यवस्थित विषयलाई समेट्न सकेको देखिँदैन। संविधानको अनुसूची ८ तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले प्रदान गरेका अधिकार क्षेत्रलाई तलको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ :

तालिका नं. १ : न्यायिक समितिको अधिकार

नेपालको संविधानको अनुसूची ८ ले स्थानीय तहलाई दिएको अधिकार	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (१) ले दिएको निरूपण गर्न सक्ने अधिकार	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (२) ले दिएको मेलमिलापबाट मात्र विवाद समाधान गर्न सक्ने अधिकार
१. नगर प्रहरी	क) आलीधुर, बाँध, पैनी, कुलो वा पानीघाटको बाँडफाँट तथा उपयोग,	क) सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिकबाहेक एकाहकको जग्गा अर्कोले च्यापी, मिची वा घुसाई खाएको,
२. सहकारी संस्था	ख) अर्काको बाली नोक्सानी गरेको,	ख) सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिकबाहेक आफ्नो हक नपुग्ने अरूको जग्गामा घर वा कुनै संरचना बनाएको,
३. एफ.एम. सञ्चालन	ग) चरन, घाँस, दाउरा,	ग) पति-पत्नीबीचको सम्बन्धविच्छेद,
४. स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत सङ्कलन	घ) ज्याला मजुरी नदिएको,	घ) अन्नभन्न बाहेकको बढीमा एक वर्षसम्म कैद हुन सको कुटपिट,
५. स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन	ङ) घरपालुवा पशुपंक्षी हराएको वा पाएको,	ङ) गाली बेइज्जती,
६. स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख सङ्कलन	च) ज्येष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेको,	च) लुटपिट,
७. स्थानीयस्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनाहरू	छ) नाबालक छोराछोरी वा पति-पत्नीलाई इज्जत आमदअनुसार खान, लाउन वा शिक्षा-दीक्षा नदिएको,	छ) पशुपंक्षी छाडा छोडेको वा पशुपंक्षी राख्दा वा पाल्दा लापरवाही गरी अरूलाई असर पारेको,
८. आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा	ज) वार्षिक २५ लाख रूपैयाँसम्मको बिगो भएको घर बहाल र घर बहाल सुविधा.	ज) अरूको आवासमा अनधिकृत प्रवेश गरेको,
९. आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ	झ) अन्य व्यक्तिको घर, जग्गा वा सम्पतिलाई असर पर्ने गरी रूख बिरूवा लगाएको,	झ) अर्काको हकभोगमा रहेको जग्गा आवाद वा भोगचलन गरेको,

नेपालको संविधानको अनुसूची ८ ले स्थानीय तहलाई दिएको अधिकार	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (१) ले दिएको निरूपण गर्न सक्ने अधिकार	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (२) ले दिएको मेलमिलापबाट मात्र विवाद समाधान गर्न सक्ने अधिकार
१०. स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता	ञ) आफ्नो घर वा बलेसीबाट अर्काको घर, जग्गा वा सार्वजनिक बाटोमा पानी झारेको,	ञ) ध्वनि प्रदुषण गरी वा फोहोर मैला फ्याँकी छिमेकीलाई असर पुऱ्याएको,
११. स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिँचाइ	ट) सँधियारको जग्गातर्फ झ्याल राखी घर बनाउनुपर्दा कानूनबमोजिम छोड्नुपर्ने परिमाणको जग्गा नछोडी बनाएको,	ट) प्रचलित कानूनबमोजिम मेलमिलाप हुन सक्ने व्यक्ति वादी भई दायर हुने अन्य देवानी र एक वर्षसम्म कैद हुन सक्ने फौजदारी विवादहरू,
१२.गाउँसभा, नगरसभा, जिल्लासभा, स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन	ठ) कसैको हक वा स्वामित्वमा भए पनि परापूर्वदेखि सार्वजनिक रूपमा प्रयोग हुँदै आएको बाटो, वस्तुभाउ निकाल्ने निकास, वस्तुभाउ चराउने चौर, कुलो, नहर, पोखरी, पाटी पौवा, अन्त्येष्टि स्थल, धार्मिक स्थल वा अन्य कुनै सार्वजनिक स्थलको उपयोग गर्न नदिएको वा बाधा पुऱ्याएको,	
१३. स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन	ड) सङ्घीय वा प्रदेश कानूनले स्थानीय तहबाट निरूपण हुने भनी तोकेका अन्य विवाद ।	
१४. घर जग्गा धनीपूर्जा		
१५. कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, सहकारी		
१६. ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन		
१७. बेरोजगारको तथ्याङ्क सङ्कलन		
१८. कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, सञ्चालन र नियन्त्रण		
१९. खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना, वैकल्पिक ऊर्जा		
२०. विपद् व्यवस्थापन		

नेपालको संविधानको अनुसूची ८ ले स्थानीय तहलाई दिएको अधिकार	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (१) ले दिएको निरूपण गर्न सक्ने अधिकार	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (२) ले दिएको मेलमिलापबाट मात्र विवाद समाधान गर्न सक्ने अधिकार
२१. जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण		
२२. भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास		

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (१) तथा (२) लाई हेर्दा यो व्यवस्था स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २९५५ को दफा ३३ को निरन्तरता हो कि जस्तो देखिन्छ। उक्त ऐनले पनि गाउँ विकास समितिलाई निश्चित मुद्दाहरूको सुरु कारबाही र किनारा गर्ने गरी न्यायिक अधिकार दिएको थियो।[१२] ती मुद्दाहरूको कारबाही र किनारा गर्न मध्यस्थता समिति गठन गर्ने तथा मध्यस्थहरूको सूची तयार गर्ने व्यवस्था पनि उक्त ऐनको दफा ३४ र ३५ मा गरिएको थियो।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको माथि उल्लिखित प्रावधान तथा दफा ४९ को उपदफा २, ३, ४ र ५ मा व्यवस्था गरिएको न्याय सम्पादन प्रक्रियालाई हेर्दा न्यायिक समितिलाई मेलमिलापबाट विवाद समाधान गर्न प्रेरित गरेको देखिन्छ। दफा ४७ (२) लाई अनिवार्य मेलमिलाप गराउनुपर्ने सूचीअन्तर्गत राखिएको छ, जुन अनिवार्य रूपमा मेलमिलाप केन्द्र पठाउनु पर्दछ। दफा ४७ (१) मा राखिएको सूचीका सम्बन्धमा पनि यदि कुनै विवाद समितिमा पेश हुन आएमा निवेदनको कारबाही र किनारा गर्दा सम्भव भएसम्म मेलमिलाप गराउन प्रोत्साहित गरी पक्षको सहमतिमा मेलमिलाप गराउनुपर्ने व्यवस्था दफा ४९ को उपदफा (२) मा गरिएको छ। यसरी मेलमिलाप गराउँदा न्यायिक समितिले आफूले सूचीकृत गरेको मेलमिलापकर्ताकहाँ पठाउनुपर्ने व्यवस्था दफा ४९ को उपदफा ३ मा गरिएको छ। समग्रमा न्यायिक समितिको अधिकार तथा न्यायिक

१२ जग्गातर्फ सीध-सिमाना, सन्धी सर्पन, आलीधुर, बाँध, पैनी, कुवा वा पानीको बाँडफाँट तथा बाटो वा निकास मिचेको, बाली अर्मल मुद्दा, बेठबेगरसम्बन्धी र ज्याला मजुरीको महलअन्तर्गतको मुद्दा, गरीब कङ्गालको महलअन्तर्गतको मुद्दा, चौपाया हराउने र पाउनेको महलअन्तर्गतको मुद्दा, घर बनाउनेको महलको ८ र ९ नम्बरको मुद्दा, नासो धरौटको महलको ५ न. अन्तर्गतको मुद्दाबाहेक सो महलअन्तर्गतको अन्य मुद्दा, अंशवण्डाको महलको १० न.' अन्तर्गतको इज्जत आमदअनुसार खान-लाउन दिनुपर्ने विषयको मुद्दा, पानीघाटको प्रयोग तथा सार्वजनिक सम्पत्तिको सुरक्षासम्बन्धी मुद्दा, गोवधबाहेक चौपायाको महलअन्तर्गतको मुद्दा, चरन, घाँस, दाउर सम्बन्धी मुद्दा, अर्काको घरभित्र जबर्जस्ती पसेको, बसेको वा पस्न, बस्न खोजेको मुद्दा, सरकारी मुद्दासम्बन्धी ऐन, २०४९ को अनुसूची १ र २ मा उल्लिखित मुद्दाबाहेक नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकिदिएका अन्य मुद्दा।

समितिका संयोजक र सदस्यहरूको भूमिकालाई हेर्ने हो भने यस ऐनले केही हदसम्म सीमित गरेको देखिन्छ।

२.२ अन्य ऐनले न्यायिक समितिलाई दिएको अधिकार

विभिन्न सङ्घीय ऐनहरूले न्यायिक समिति तथा स्थानीय तहलाई घरेलु हिंसा, बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक, दलित तथा अन्य सीमान्तकृत वर्गको विवाद हेर्ने गरी विभिन्न अधिकार प्रदान गरेका छन्। मूलतः देहायका ऐन तथा प्रावधानहरूले निम्न प्रकृतिका विवादहरू स्थानीय तहले हेर्न सक्ने भनी तोकेका छन्। ती ऐनहरूले स्थानीय तह भनी उल्लेख गरिएको भए तापनि स्थानीय सञ्चालन ऐनको दफा ४७ (१) (ङ) ले सङ्घीय वा प्रदेश कानूनले स्थानीय तहबाट निरूपण हुने भनी तोकिएको अन्य विवाद न्यायिक समितिले हेर्न सक्ने प्रावधान राखेको हुनाले उल्लिखित विवादहरू पनि न्यायिक समितिको क्षेत्राधिकारभित्र पर्दछन्।

तालिका नं. २ : विभिन्न ऐनहरूले न्यायिक समितिलाई दिएको अधिकार

सम्बन्धित ऐन	प्रावधानहरू
घरेलु हिंसा (कसूर तथा सजायँ) ऐन, २०६३ को दफा४ (केही नेपाल ऐन संशोधन गर्ने ऐन, २०७२ द्वारा संशोधित व्यवस्थाअनुसार)	घरेलु हिंसा भएको, भइरहेको वा हुन लागेको सम्बन्धमा न्यायिक समितिमा उजुरी गर्न सकिन्छ। तर घरेलु सम्बन्ध भित्रकाले नै अङ्गभङ्ग गरेको, तेजाब वा यस्तै प्रकारका अन्य पदार्थ छ्यापिई वा सो पदार्थले पोली, डामी, दली, वा घसी शरीरमा पीडा पुऱ्याएको, शरीरको कुनै अङ्ग कुरूप पारिदिने गरी भएको शारीरिक यातना, यौनजन्य यातनासम्बन्धी घटनाहरू आएमा न्यायिक समितिले उजुरी दर्ता नगरी यस्ता उजुरीहरू नजिकको प्रहरी कार्यालयमा पठाउने व्यवस्था गर्नुपर्दछ।
ज्येष्ठ नागरिक ऐन, २०६३ को दफा ५४ (केही नेपाल ऐन संशोधन गर्ने ऐन, २०७२ द्वारा संशोधित व्यवस्थाअनुसार)	ज्येष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेको सम्बन्धमा उठेको विवाद न्यायिक समितिले हेर्न सक्दछ। तर ज्येष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह गर्नुपर्ने कर्तव्य भएको परिवारको सदस्य, नातेदार वा हकवालाले निजलाई आफूसँगै राखी पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेमा वा गर्ने व्यवस्था नगरेमा त्यस्तो ज्येष्ठ नागरिकले पालनपोषण तथा हेरचाहका लागि सम्बन्धित गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको वडा अध्यक्षसमक्ष उजुरी दिन सक्ने व्यवस्था ज्येष्ठ नागरिक ऐन, २०६३ ले गरेको छ। ज्येष्ठ नागरिकको इच्छाविपरीत निजलाई परिवारबाट अलग राख्ने वा अलग बस्न बाध्य गराएको अवस्थामा पनि सम्बन्धित पालिका तथा वडा कार्यालयमा उजुरी दिन सकिन्छ।

सम्बन्धित ऐन	प्रावधानहरू
बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५ को दफा ६४	बालबालिकाको अधिकार सुनिश्चित गर्न न्यायिक समितिले बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५ अनुसार स्थानीय बालअधिकार समितिसँग मिलेर काम गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। बालबालिकाप्रतिको दायित्व पूरा नगरेमा वा बालअधिकार उलङ्घन भएमा वा कसैले उलङ्घन गरेमा सो अधिकारको प्रचलन वा दायित्व पूरा गराउन सम्बन्धित बालबालिका वा सरोकारवालाले बालबालिका रहे, बसेको स्थानीय तहको न्यायिक समितिमा निवेदन दिन सक्नेछ।
जातीय भेदभाव तथा छुवाछूत (कसूर र सजायँ) ऐन, २०६८ दफा ५ को उपदफा ३ र ४	यस ऐनले जातीय विभेद वा छुवाछूत भनी तोकेको कसूरमा प्रहरीमा उजुरी गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। तर, उक्त कसूरसम्बन्धी घटनाको उजुरी प्रहरीले दर्ता नगरेमा वा प्रचलित कानूनबमोजिम आवश्यक कारबाही नगरेमा, सो सम्बन्धमा सम्बन्धित व्यक्तिले राष्ट्रिय दलित आयोग वा स्थानीय तहमा उजुरी गर्न सक्ने व्यवस्था छ। यसरी स्थानीय तहमा उजुरी पर्न आएका बखत स्थानीय तहले उजुरी दर्ता सम्बन्धमा के भएको हो बुझी आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित प्रहरी कार्यालयमा लेखी पठाउनुपर्ने व्यवस्था छ।
कमैया श्रम (निषेध गर्ने) सम्बन्धी ऐन, २०५८: दफा १५	यस ऐनमा तोकिएको मुक्त कमैयाको हक अधिकार हनन गरेको अवस्थामा सोसम्बन्धी स्थानीय निकायका पदाधिकारीले आफूसँग भएसम्म प्रमाण राखी मुद्दा हेर्ने अधिकारीको रूपमा तोकिएको सम्बन्धित जिल्लाको प्रमुख जिल्ला अधिकारीसमक्ष उजुरी गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। यसमा न्यायिक समितिको अधिकार नतोकिएको भए पनि स्थानीय तहको न्यायसँग सम्बन्धित विषयमा विवाद हेर्ने जिम्मेवारी पाएका न्यायिक समितिका संयोजक र सदस्यहरूले मुक्त कमैयाको न्यायको पहुँच सुनिश्चित गर्न पहल गर्न सक्दछन्।

२.३ न्यायिक समितिको अधिकारक्षेत्रका सम्बन्धमा अन्य महत्त्वपूर्ण कानूनी व्यवस्था

बेग्लाबेग्लै विषयसँग सम्बन्धित वादविवाद वा मुद्दालाई सम्बोधन एवं निरूपण गर्न फरकफरक कानूनमा व्यवस्था गरिएको हुन्छ। न्यायिक समितिले विवाद वा मुद्दाका सम्बन्धमा न्याय निरूपण गर्दा निम्न अरू कानूनहरूका बारेमा समेत ध्यान दिन आवश्यक हुन्छ।

तालिका नं. ३ : न्यायिक समितिको अधिकार क्षेत्र

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले दिएको अधिकार	ध्यान दिनुपर्ने अन्य सम्बन्धित कानून
न्यायिक समितिले निरूपण गर्न सक्ने विवादहरू	
(क) आलीधुर, बाँध, पैनी, कुलो वा पानीघाटको बाँडफाँट तथा उपयोग सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ३ को दफा २७६ देखि २८६ सम्मको सम्पत्तिको उपभोगसम्बन्धी व्यवस्था।
(ख) अर्काको बाली नोक्सानी गरेको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ४ को दफा २८७ देखि २९८ सम्मको जग्गा आवाद, भोगचलन तथा दर्तासम्बन्धी व्यवस्था।
(ग) चरन, घाँस, दाउरा सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ५ को दफा ३०५ देखि ३०७ सम्म सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिक सम्पत्तिसम्बन्धी व्यवस्था।
(घ) ज्याला मजुरी नदिएको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद १४ को दफा ६४४ देखि ६४७ सम्मको ज्याला मजुरीसम्बन्धी व्यवस्था।
(ङ) घरपालुवा पशुपंक्षी हराएको वा पाएको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद १५ को दफा ६६३ अनुसार काम कारबाहीबाट मर्का पर्ने व्यक्तिले मुद्दा गर्नुपर्ने कारण उत्पन्न भएको मितिले दुई वर्षभित्र नालिस गर्न सक्ने व्यवस्था।
(च) ज्येष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेको सम्बन्धमा	ज्येष्ठ नागरिकसम्बन्धी ऐन, २०६३ को दफा ४ बमोजिम ज्येष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह गर्नुपर्ने कर्तव्य भएको परिवारको सदस्य, नातेदार वा हकवालाको निजलाई आफूसँगै राखी पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेमा वा गर्ने व्यवस्था नगरेमा त्यस्तो ज्येष्ठ नागरिकले पालनपोषण तथा हेरचाहका लागि सम्बन्धित गाउँपालिका वा नगरपालिकाको वडा अध्यक्षसमक्ष उजुरी दिन सक्ने व्यवस्था।
(छ) नाबालक छोराछोरी वा पति-पत्नीलाई इज्जत आमदअनुसार खान, लाउन वा शिक्षा-दीक्षा नदिएको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ३, परिच्छेद २ को दफा ९२ बमोजिम भए-गरेको काम कारबाहीबाट मर्का पर्ने व्यक्तिले त्यस्तो काम कारबाही भए-गरेको मितिले तीन महिनाभित्र नालिस गर्न सक्ने व्यवस्था। बालबालिका सम्बन्धी ऐन, २०७५

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले दिएको अधिकार	ध्यान दिनुपर्ने अन्य सम्बन्धित कानून
(ज) वार्षिक २५ लाख रूपैयाँसम्मको बिगो भएको घर बहाल र घर बहाल सुविधा सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ९ को दफा ३८३ देखि ४०५ अनुसार काम-कारबाहीबाट मर्का पर्न जाने व्यक्तिले त्यस्तो काम-कारबाही भए-गरेको थाहा पाएको मितिले ६ महिनाभित्र नालिस गर्न सक्ने व्यवस्था।
(झ) अन्य व्यक्तिको घर, जग्गा वा सम्पतिलाई असर पर्ने गरी रूखबिरूवा लगाएको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ३ को घर बहालसम्बन्धी व्यवस्थाको दफा २८६ अनुसार काम-कारबाहीबाट मर्का पर्ने व्यक्तिले त्यस्तो काम-कारबाही भए-गरेको थाहा पाएको मितिले छ महिनाभित्र नालिस गर्न सक्ने व्यवस्था।
(ञ) आफ्नो घर वा बलोसीबाट अर्काको घर, जग्गा वा सार्वजनिक बाटोमा पानी झारेको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ३ को दफा २७६ देखिदफा २८५ सम्मको सम्पत्तिको उपभोगसम्बन्धी व्यवस्था। दफा २८६ बमोजिम भए-गरेको काम-कारबाहीबाट मर्का पर्ने व्यक्तिले त्यस्तो काम कारबाही भए-गरेको थाहा पाएको मितिले छ महिनाभित्र नालिस गर्न सक्ने व्यवस्था।
ट) सँधियारको जग्गातर्फ इयाल राखी घर बनाउनुपर्दा कानूनबमोजिम छोड्नुपर्ने परिमाणको जग्गा नछोडी बनाएको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ३ को दफा २७६ देखिदफा २८६ बमोजिम भए-गरेको काम-कारबाहीबाट मर्का पर्ने व्यक्तिले त्यस्तो काम-कारबाही भए-गरेको थाहा पाएको मितिले छ महिनाभित्र नालिस गर्न सक्ने व्यवस्था।
(ठ) कसैको हक वा स्वामित्वमा भए पनि परापूर्वदेखि सार्वजनिक रूपमा प्रयोग हुँदै आएको बाटो, वस्तुभाउ निकाल्ने निकास, वस्तुभाउ चराउने चौर, कुलो, नहर, पोखरी, पाटी, पौवा, अन्त्येष्टि स्थल, धार्मिक स्थल वा अन्य कुनै सार्वजनिक स्थलको उपयोग गर्न नदिएको वा बाधा पुऱ्याएको सम्बन्धमा	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४, परिच्छेद ८ को दफा ३८२ बमोजिम भए-गरेको काम-कारबाहीबाट मर्का पर्न जाने व्यक्तिले त्यस्तो काम कारबाही भए-गरेको थाहा पाएको मितिले ६ महिनाभित्र नालिस गर्न सक्ने व्यवस्था।
(ड) सङ्घीय वा प्रदेश कानूनले स्थानीय तहबाट निरूपण हुने भनी तोकेका अन्य विवाद सम्बन्धमा।	.....
मेलमिलापको माध्यमबाट निरूपण गर्न सक्ने विवाद	

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले दिएको अधिकार	ध्यान दिनुपर्ने अन्य सम्बन्धित कानून
(क) सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिकबाहेक एकाहकको जग्गा अर्कोले च्यापी, मिची वा घुसाई खाएको,	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को परिच्छेद - ३ को सम्पत्तिको उपभोगसम्बन्धी व्यवस्थाको दफा २७६, २७७
(ख) सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिकबाहेक आफ्नो हक नपुग्ने अरूको जग्गामा घर वा कुनै संरचना बनाएको,	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४ को परिच्छेद-४ को सम्पत्तिको उपभोगसम्बन्धी व्यवस्थाको दफा २७९, २८०, २८१
(ग) पति-पत्नीबीचको सम्बन्धविच्छेद,	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४ को परिच्छेद - ३ को सम्बन्धविच्छेद सम्बन्धी विवाद।
(घ) अन्नभन्न बाहेकको बढीमा एक वर्षसम्म कैद हुन सक्ने कुटपिट,	मुलुकी फौजदारी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग २ को परिच्छेद १४ को कुटपिट वा अन्नभन्नसम्बन्धी व्यवस्था।
(ङ) गाली बेइज्जती,	मुलुकी फौजदारी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ३ को परिच्छेद १ को गाली बेइज्जतीसम्बन्धी कसूर
(च) लुटपिट,	मुलुकी फौजदारी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग २ को परिच्छेद २० को चोरी तथा डाँकासम्बन्धी कसूर।
(छ) पशुपक्षी छाडा छोडेको वा पशुपक्षी राख्दा वा पाल्दा लापर्वाही गरी अरूलाई असर पारेको,	.....
(ज) अरूको आवासमा अनधिकृत प्रवेश गरेको,	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४ को परिच्छेद -४ को सम्पत्तिको उपभोगसम्बन्धी व्यवस्थाको दफा २७९, २८०, २८१।
(झ) अर्काको हकभोगमा रहेको जग्गा आवाद वा भोगचलन गरेको,	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ को भाग ४ को परिच्छेद - ३ को सम्पत्तिको उपभोग सम्बन्धी व्यवस्थाको दफा २७९।
(ञ) ध्वनि प्रदुषण गरी वा फोहोरमैला फ्याँकी छिमेकीलाई असर पुऱ्याएको,	.....
(ट) प्रचलित कानूनबमोजिम मेलमिलाप हुन सक्ने व्यक्ति वादी भई दायर हुने अन्य देवानी र एक वर्षसम्म कैद हुन सक्ने फौजदारी विवादहरू,	मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन, २०७४ का विभिन्न भाग तथा परिच्छेदहरू

उपर्युक्त कानूनी व्यवस्थाका साथै न्यायिक समितिले सम्पादन गर्नुपर्ने कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन न्यायिक समितिले निम्न कानूनहरूबारे जानकारी राख्नु उपयुक्त तथा आवश्यक हुने देखिन्छ :

- नेपालको संविधान
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- मुलुकी देवानी संहिता, २०७४
- मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता, २०७४
- मुलुकी अपराध संहिता, २०७४
- मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४
- फौजदारी कसूर (सजायँ निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४
- मेलमिलापसम्बन्धी ऐन, २०६८
- मेलमिलापसम्बन्धी नियमावली,२०७०
- ज्येष्ठ नागरिकसम्बन्धी ऐन, २०६३
- बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५
- घरेलु हिंसा (कसूर तथा सजायँ) ऐन, २०६३
- प्रमाण ऐन, २०३१
- संक्षिप्त कार्यविधि ऐन, २०२८
- नेपाल कानून व्याख्यासम्बन्धी ऐन, २०१०
- साक्षी संरक्षणसम्बन्धी ऐन, २०७५
- गाली र बेइज्जती ऐन, २०१६

३. न्यायिक समिति र मेलमिलाप

विवाद समाधान गर्ने प्रभावकारी वैकल्पिक उपायहरूमध्ये मेलमिलाप एक महत्त्वपूर्ण विधिको रूपमा स्थापित छ। विशेषगरी, समुदायमा हुने विभिन्न किसिमका स-साना विवाददेखि पारिवारिक विवाद, घरेलु हिंसासित जोडिएका कतिपय विवादहरूमा मेलमिलाप विधि अपनाई विवाद समाधान गर्न जोड दिएको देखिन्छ। मेलमिलाप प्रक्रियामा विवादका पक्षहरू स्वयंले समग्र रूपमा अनौपचारिक वातावरणमा पूर्ण

मेलमिलापकर्ताको योग्यता

न्यायिक समितिका पदाधिकारीहरूले गाउँपालिकाहरूमा स्नातक तहको शैक्षिक योग्यता भएको मेलमिलापकर्ता पाउन मुश्किल रहेकाले मेलमिलापकर्ताको तोकिएको योग्यतामा पुनर्विचार गर्नुपर्ने विषय उठाउँदै आएको देखिन्छ। कतिपय पालिकाहरूले मेलमिलापकर्ताको योग्यतालाई १२ कक्षा पास गरेको भनी किटानी गरेको विषय पनि विभिन्न कार्यक्रमहरूमा सुन्नमा आएको छ । तर जबसम्म सङ्घले बनाएको मेलमिलापसम्बन्धी ऐनमा संशोधन हुँदैन तबसम्म मेलमिलापकर्ताको योग्यतालाई आफू खुशी तोक्नु भनेको सङ्घीय कानूनविपरीत हुन जान्छ।

विश्वसनीय ढङ्गले विवाद समाधान गर्ने अवसर प्राप्त गर्दछन् भनेर मानिन्छ। यस विधिमा विवादका पक्षहरूले यसको आधारभूत प्रक्रिया र परिणाममा नियन्त्रण राख्न सक्दछन् । मेलमिलापकर्ताको भूमिका भनेको विवाद समाधानको निमित्त सहजीकरणको कार्य गरिदिनु मात्र हो । विवादका पक्षहरू स्वयं सहभागी भई आफ्नो विवाद आफैं समाधान गर्नेतर्फ अग्रसर हुने हुँदा यो विधिलाई समावेशी र सहभागितामूलक विधिको रूपमा समेत लिइन्छ । नेपालमा समुदायमा हुने विवाद समाधानका निमित्त सामुदायिक मेलमिलापको अभ्यास धेरै पहिलेदेखिनै हुँदै आएको हो । तर मेलमिलापबाट विवाद समाधान गर्ने विषयलाई मेलमिलापसम्बन्धी ऐन, २०६८ आएपछि मात्र कानूनी रूपमा व्यवस्थापन गर्ने र मान्यता दिने अभ्यासको सुरुवात भएको हो। उक्त ऐनको व्यवस्थाअनुसार मेलमिलाप भन्नाले पक्षहरूले मेलमिलापकर्ताको सहयोगमा विवाद वा मुद्दाको निरूपण गर्न अपनाइने प्रक्रिया सम्झनुपर्छ । मेलमिलापसम्बन्धी ऐनले मेलमिलाप प्रक्रियाबाट विवाद समाधानका निमित्त विवादका दुवै पक्षको सहमति चाहिने विषयलाई जोड दिएको छ। हालसम्मको अभ्यासअनुसार दुवै पक्षको सहमतिबिना मेलमिलाप प्रक्रियामा जान सकिँदैन । नेपालले स्थानीय सरकार सञ्चालन, ऐन, २०७४ जारी नगरेसम्म अनिवार्य मेलमिलाप प्रक्रियामा जान सक्ने व्यवस्था अपनाएको थिएन। दुवै पक्षको आपसी स्वतन्त्र सहमतिका आधारमा विवादका पक्षहरूले इच्छा गरेको अवस्थामा मात्र मेलमिलापमा जान सक्ने

अवस्था थियो । मानवअधिकार आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोगलगायतलाई पनि दुवै पक्षको सहमति भएर दुवै पक्षले मेलमिलापमा जान संयुक्त निवेदन दिएको अवस्थामा मात्र मेलमिलाप गराउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ को उपदफा (१) मा न्यायिक समितिले आफूसमक्ष पेश भएको विवादको निवेदनको कारबाही र किनारा गर्दा सम्भव भएसम्म मेलमिलाप गर्न प्रोत्साहित गर्ने उपदफा (२) अन्तर्गतको विवाद न्यायिक समितिले अनिवार्य मेलमिलापमा पठाउने व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय तहको न्यायिक समितिमा परेको उजुरीका सम्बन्धमा मेलमिलापबाट मात्र विवाद समाधान गर्ने विवादको सूची तय गरेको छ । सो सूचीअन्तर्गतका विवादहरूका पक्ष-विपक्ष न्यायिक समितिमा उपस्थित भएपछि दुवै पक्षलाई सम्बन्धित मेलमिलाप केन्द्रमा पठाउनुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ। अतः न्यायिक समितिमा दर्ता भएको उजुरीमा मेलमिलाप प्रक्रियामा जान विवादका पक्षहरूको संयुक्त निवदेन आवश्यक पर्दैन । पक्षहरू मेलमिलाप विधिमार्फत् विवाद समाधान गर्न चाहन्छन् कि चाहँदैनन् सो विषयमा खासै ध्यान दिइँदैन । तर मिलापत्रको सहमतिपत्र भने विवादका पक्षहरूको सहमतिमा गराउनुपर्दछ । पक्षहरूबीच मिलापत्र हुन नसकेमा न्यायिक समितिले कानूनबमोजिम विवादको कारबाही र किनारा गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

विवादका पक्षहरू स्वयं सहभागी भई आफ्नो विवाद आफैँ समाधान गर्नेतर्फ अग्रसर हुने हुँदा यो विधिलाई समावेशी र सहभागितामूलक विधिको रूपमा समेत लिइन्छ ।

यसै ऐनको दफा ४९ को उपदफा (२) मा सूचीकृत भएको विवादका सन्दर्भमा भने मेलमिलापको माध्यमबाट मात्र विवादको निरूपण गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। दफा ४९ को उपदफा १ मा उल्लिखित विवादमा पनि न्यायिक समितिलाई मेलमिलापको माध्यमबाट विवाद समाधान गर्न सकिने भन्ने लागेमा आफैँ निर्णय नगरी सुरुमा मेलमिलापका लागि पठाउन सक्ने व्यवस्था छ । उपर्युक्त व्यवस्थाका आधारमा न्यायिक समितिका

पदाधिकारीहरूको भूमिकालाई न्यायिक निर्णयकर्ताको रूपमा भन्दा पनि स्थानीय सरकार, कार्य सञ्चालन ऐनले मेलमिलापको माध्यमबाट विवाद समाधान र निरूपण गर्न प्रोत्साहित गरेको देखिन्छ।

यसरी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले नेपालको मेलमिलापको अभ्यासमा नयाँ मान्यतालाई आत्मसात गरेको देखिन्छ। पक्षको स्वेच्छाले मेलमिलाप विधि अपनाउँदै आएकामा यस ऐनले अनिवार्य मेलमिलाप विधिमा जान जोड दिनु यसको उदाहरण हो।

३.१ मेलमिलाप केन्द्रको स्थापना र मेलमिलापकर्ताको योग्यता

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ४९ को उपदफा (३), (४), (१०) र (११) मा मेलमिलापकर्ताको नाम सूचीकृत गर्ने व्यवस्था, मेलमिलाप केन्द्रको स्थापना र विवादहरू कुन मेलमिलाप केन्द्रमा पठाउने भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। मेलमिलाप गराउने प्रयोजनका निमित्त न्यायिक समितिले प्रत्येक वडामा मेलमिलाप केन्द्र गठन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

> सन् २०१९ सेप्टेम्बर ८ मा प्रकाशित सेन्टर फर इन्भेष्टिगेटिभ जर्नालिज्म नेपालले न्यायिक समितिका सम्बन्धमा काठमाडौं उपत्यकाको पाँचवटा नगरपालिकामा गरेको एक अध्ययनले न्यायिक समितिको क्षमता र कार्यसम्पादनका सम्बन्धमा गम्भीर प्रश्न उब्जाएको देखिन्छ।

मेलमिलापसम्बन्धी ऐन, २०६८ ले दक्ष मेलमिलापकर्ताको परिकल्पना गरेको छ। मेलमिलापकर्ता भन्नाले पक्षहरूको बीचको विवादलाई छलफल गराई सहज वातावरण सृजना गर्न तथा सो विषयमा सहमति कायम गर्न उत्प्रेरित गर्न मेलमिलाप ऐनबमोजिम नियुक्त मेलमिलापकर्तालाई बुझाउँदछ। मेलमिलापकर्ता सूचीकृत गर्न न्यायिक समितिले सम्बन्धित पालिकामा सूचीकृत हुन आउन तोकिएको योग्यता पुगेका मेलमिलापकर्तालाई आवेदन दिन आह्वान गरी सूचना जारी गर्नुपर्दछ। यसरी सूचना जारी गरिसकेपछि सूचीकृत हुन आवेदन दिने मेलमिलापकर्ताको योग्यता पुगेको वा नपुगेको जाँच गरी योग्यता पुगेको आवेदनकर्तालाई मेलमिलापकर्ताको रूपमा सूचीकृत गर्नुपर्दछ।

मेलमिलापसम्बन्धी ऐन, २०६८ अनुसार गठन भएको मेलमिलाप परिषद्ले मेलमिलाप गराउनका लागि अनुमति दिएका मेलमिलापकर्ता वा त्यसै प्रयोजनका लागि स्वीकृती दिएका संस्थासँग आबद्ध मेलमिलापकर्ता वा समुदायमा आधारित मेलमिलाप संयन्त्रबाट मेलमिलापको काम हुनसक्छ। उदाहरणका लागि, स्थानीय न्यायिक समितिले प्रत्येक वडामा मेलमिलाप केन्द्र स्थापना गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। यसरी मेलमिलाप केन्द्र स्थापना गरी मेलमिलापकर्ताको नाम सूचीकृत गर्दा यस ऐनबमोजिम योग्यता पुगेको व्यक्तिलाई मात्र सूचीकृत गर्न सकिन्छ। यस ऐनको दफा २२ ले मेलमिलापकर्ताको योग्यता देहायअनुसार तोकेको छ :

नेपाली नागरिक हुनुपर्ने,

- २५ वर्ष उमेर पूरा भएको हुनुपर्ने,
- मान्यता प्राप्त शैक्षिक संस्थाबाट कम्तीमा स्नातक गरेको हुनुपर्ने,
- मेलमिलापसम्बन्धी तोकिएको अवधिको घण्टाको तालिम लिएको हुनुपर्ने,
- नैतिक पतन देखिने फौजदारी अभियोगमा अदालतबाट सजाय नपाएको,
- साहूको दामासाहीमा नपरेको, र
- यस ऐनविपरीत कुनै काम गरेको कारण मेलमिलापकर्ताको सूचीबाट नाम नहटाइएको व्यक्ति हुनुपर्ने।

तर स्थानीय तहमा मेलमिलाप केन्द्रको स्थापना, स्थानीय तहमा सूचीकृत मेलमिलापकर्ताको योग्यता, मेलमिलापको कार्यविधि, आचारसंहिता, स्थानीय तहमा सूचीकृत भएका मेलमिलापकर्ताहरूको अनुगमन र निरीक्षण, उनीहरूको व्यवसायिक योग्यताको परीक्षणलगायतका विषयहरूमा मेलमिलाप परिषद्को भूमिका कस्तो रहने, स्थानीय न्यायिक समिति र मेलमिलाप परिषद्बीचको समन्वय कस्तो रहने, स्थानीय तहले प्रदान गर्दै आएको मेलमिलापकर्ताको तालिम न्यायपरिषद् स्वयंले सञ्चालन गर्न सक्ने वा त्यसको लागि त्यहाँबाट तालिम सञ्चालनको स्वीकृती प्राप्त गरेका संस्थाहरूनै आवश्यक पर्ने हो वा स्थानीय तहले अन्य विभिन्न विशेषज्ञ संस्थासित समन्वय गरेर तालिम सञ्चालन गर्न सक्ने कि नसक्ने, न्यायिक समितिमा सूचीकृत

हुन मेलमिलाप परिषद्मा सूचीकृत हुन आवश्यक छ वा छैनजस्ता विषयहरू हालसम्म अनुत्तरित रहँदै आएको देखिन्छ। यसका अतिरिक्त हाल विद्यमान मेलमिलापसम्बन्धी ऐन दुई पक्षबीच आपसी सहमतिमा मेलमिलाप प्रक्रियामा जान चाहेको अवस्थामा त्यसलाई सहजीकरण गर्ने पद्धति, प्रणाली र संरचनासित सम्बन्धित रहेको छ। तर स्थानीय तहमा परिकल्पना गरिएको मेलमिलाप बाध्यात्मक प्रकृतिको मेलमिलाप पद्धति भएकाले, उक्त ऐनमा व्यवस्था गरिएका कतिपय विषयहरू एक-अर्कासित सैद्धान्तिक तथा अवधारणागत रूपमानै फरक रहेकाले मेलमिलापकर्ताको निमित्त आवश्यक पर्ने सिप, ज्ञान र आचारसंहितानै फरक हुनुपर्ने भएकाले तालिम पाठ्यक्रमहरू सोअनुरूप परिमार्जन गर्नेजस्ता कामहरू पनि हालसम्म हुन सकेको अवस्था छैन।

४. स्थानीय तहको न्यायिक समितिले सम्बोधन गर्न सक्ने लैङ्गिक हिंसासम्बन्धी विवाद

महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिकविरुद्ध हुने हिंसा तथा बालबालिकाका अधिकार र उनीहरूप्रति निर्वाह गर्नुपर्ने दायित्व निर्वाह नगरेमा न्यायका निमित्त न्यायिक समितिमा उजुरी गर्न सकिन्छ। उक्त व्यवस्था विभिन्न सङ्घीय ऐनमा छरिएर रहेका छन्। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७३ले महिलाविरुद्धको हिंसासम्बन्धी सवाललाई हेर्ने न्यायिक समितिलाई सीमित अधिकार मात्र दिएको देखिन्छ। मूलतः पति-पत्नीबीच खान, लाउन नदिएको र छोराछोरीको शिक्षासम्बन्धी अधिकार हनन गरेको विवादमा स्थानीय तहको न्यायिक समितिममा उजुरी गर्न सकिन्छ। सम्बन्धबिच्छेदसँग सम्बन्धित विवादमा पनि मेलमिलापको माध्यमबाट विवादको समाधान गर्न यस समितिमा निवेदन दर्ता गर्न सकिन्छ। तर, सम्बन्धविच्छेदसम्बन्धी विवादमा पक्षहरू न्यायिक समितिमा उजुरी नगरी सोझै सम्बन्धित जिल्ला अदालत पनि जान सक्दछन्। यस ऐनले न्यायिक समितिलाई अन्तरिम संरक्षणको आदेश दिन सक्ने अधिकार पनि दिएको छ। न्यायिक समितिले पति-पत्नीबीचको विवाद वा ज्येष्ठ नागरिकको संरक्षणसम्बन्धी विवादमा पीडित, निजको नाबालक सन्तान वा निजसँग आश्रित अन्य कुनै व्यक्तिको हितका लागि निम्नबमोजिम अन्तरिम संरक्षणात्मक आदेशसमेत दिनसक्ने अधिकार दिएको छ।[१४]

१४ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, दफा ४९ को उपदफा ८)।

- पीडितलाई गालीगलौज गर्ने, धम्की दिने वा असभ्य व्यवहार गर्ने कार्य नगर्न-नगराउन, पीडितको हित र सुरक्षाका लागि अन्य आवश्यक र उपयुक्त व्यवस्था गर्न वा गराउन ।
- पीडितलाई अलग रूपमा बसोबासको प्रबन्ध गर्नुपर्ने देखिएमा सोको व्यवस्था गर्न । त्यसरी अलग बस्दा निजको भरण-पोषणको लागि उचित व्यवस्था गर्न ।
- पीडितलाई निज बसिआएको घरमा बसोबास गर्न दिन, खान-लाउन दिन, कुटपिट नगर्न तथा शिष्ट र सभ्य व्यवहार गर्न ।
- पीडितलाई गालीगलौज गर्ने, धम्की दिने वा असभ्य व्यवहार गर्ने कार्य नगर्न-नगराउन, पीडितको हित र सुरक्षाका लागि अन्य आवश्यक र उपयुक्त व्यवस्था गर्न वा गराउन ।

ज्येष्ठ नागरिक ऐन, २०६३ ले ज्येष्ठ नागरिकको पालनपोषण तथा हेरचाह नगरेको सम्बन्धमा उठेको विवाद तथा घरेलु हिंसा (कसूर तथा सजायँ) ऐन, २०६३ ले घरेलु हिंसा भएको, भइरहेको वा हुन लागेको सम्बन्धमा स्थानीय तहमा उजुरी गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५ ले पनि बालबालिकाको अधिकार सुनिश्चित गर्न न्यायिक समितिले बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५ अनुसार स्थानीय बालअधिकार समितिसित मिलेर काम गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । बालबालिकाप्रतिको दायित्व पूरा नगरेमा वा अधिकार उलङ्घन भएमा वा कसैले उलङ्घन गरेमा सो अधिकारको प्रचलन वा दायित्व पूरा गराउन सम्बन्धित बालबालिका वा सरोकारवालाले बालबालिका रहे-बसेको स्थानीय तहको न्यायिक समितिमा निवेदन दिन सक्ने अधिकार दिई न्यायिक समितिको अधिकार क्षेत्रलाई फराकिलो बनाएको छ ।यससम्बन्धी व्यवस्था माथि तालिका न.२ मा उल्लेख गरिएको छ ।

५. न्यायिक समितिका समस्याहरू

न्यायिक समिति गठनको लगभग तीन वर्षको अवधिमा नेपालको सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक वृत्तमा धेरै उतारचढावहरू आएका छन् । यस बीचमा पनि न्यायिक समितिको कार्यसम्पादन प्रक्रियाको प्रभावकारिता र यसका चुनौतीहरूका

बारेमा केही अध्ययनहरू भएका छन् भने सार्वजनिक सञ्चारमाध्यमहरूले पनि यसको प्रभावकारिता , क्षमता र सबलीकरणका पक्षहरूलाई अगाडि ल्याउने प्रयत्न गरेको देखिन्छ ।

सन् २०१८ मा स्थानीय सरकार स्थापना भएको एक वर्षको अवधिमा स्थानीय लोकतान्त्रिक संरचनामा महिलाको सहभागितालाई सुनिश्चित गर्न के-कस्ता संस्थागत चुनौतीहरू रहेका छन् भन्ने विषयमा गरेको एक अध्ययनले[१४] अधिकांश न्यायिक समितिको नेतृत्व महिला उपमेयर/उपाध्यक्षले गरेका[१५]कारण आफूलाई सशक्त महशुस गरेको देखाएको छ । तर, अन्य अध्ययनले भने न्यायिक समितिमा उपमेयर/उपाध्यक्षलाई दिएको नेतृत्वदायी भूमिकाले उनीहरूको अन्य महत्त्वपूर्ण सातवटा भूमिकाबाट उनीहरूलाई अन्यत्र मोड्न खोजेकाको रूपमा लिने गरेको पाइएको उल्लेख गरेका छन् । न्यायिक समितिको कानूनी प्रावधानलाई हेर्दा पनि न्यायिक समितिमा आउने विभिन्न प्रकारका विवादहरू कसरी हेर्ने भन्ने सम्बन्धमा अन्योलहरू विद्यमान देखिन्छ । यस अन्योलको अवस्थाले कानून तथा व्यवहार दुवै पक्षबाट हेर्दा निष्पक्ष न्याय सम्पादनको कार्य प्रभावित हुने देखिन्छ । संवैधानिक मूल्यलाई संस्थागत गर्ने सक्षम सरंचना, संस्थागत स्वतन्त्रता र निष्पक्षताजस्ता विषयहरूको अभावलाई यस अध्ययनले औंल्याएको देखिन्छ । मूलतः कानूनका विज्ञहरूबाट निष्पक्षताको सम्बन्धमा खासै सरोकार व्यक्त भएको नदेखिएको पनि उल्लेख गरेको छ।

> **कानूनी तथा नीतिगत अस्पष्टता, पूर्वाधार, आर्थिक तथा मानव स्रोतको अभाव, भएका कानूनका सम्बन्धमा पनि न्यायिक समितिका व्यक्तिहरूमा पर्याप्त ज्ञान र सिपको अभ्यास, महिलामाथि हेर्ने असमान दृष्टिकोण तथा भेदभावमा आधारित अनौपचारिक नियमहरूले न्यायिक समिति स्थापनाकालदेखिनै गुज्रिँदै आएको देखिन्छ ।**

१४ Dr Tamang, Seira etl. "Rules of the Game" Institutional Challenge for Women's Participation in Local Democratic Governance, 2018, Democracy Resource Center –Nepal (DRCN) and with the support of the Governance Facilties, unpublished.

१५ निर्वाचन आयोग ।

यसको मूल कारण भनेको न्यायिक समितिको भूमिकालाई कानूनी भन्दा पनि "स्थानीय न्याय" को रूपमा हेर्ने गरिएको कारण भन्ने उल्लेख गरिएको छ । त्यस्तै गरी उक्त अध्ययनले के देखाएको छ भने सुरुमा न्यायिक समितिका संयोजक तथा सदस्यहरूलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ४७ (१) को विवाद आफूले दक्षतापूर्वक, स्वतन्त्र र निष्पक्ष रूपमा सन्तोषजनक रूपले गर्न सकिँदैन भन्ने लागेमा जिल्ला अदालतमा जान सिफारिस (रिफर) गर्न सक्ने भन्ने बुझाइ रहेको थियो । सुरुमा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले पनि आफ्ना तालिम सहजकर्ताहरूमार्फत यदि न्यायिक समितिले निष्पक्ष र दक्षतापूर्वक गर्न नसक्ने अवस्था रहेका त्यस्ता विवादहरू हेर्न न्यायिक समितिलाई बाध्य नपार्ने खालको सूचना प्रवाह गर्न निर्देशन दिएको थियो । तर सोअनुरूप जिल्ला अदालतमा विवादहरू पठाउँदा सम्बन्धित अदालतले पुनः न्यायिक समितिमा नै फर्काउने गरेको व्यहोरा अध्ययनमा उल्लेख छ । यसले पनि न्यायिक समितिको भूमिकामा अन्योलता सृजना भएको थियो । कानूनले प्रस्ट रूपमा न्यायिक समितिले गरेका निर्णयलगायतका विषयहरूलाई अभिलेख राख्ने औपचारिक संरचनाको व्यवस्था वा स्रोत सुनिश्चितताको व्यवस्था नगरेकाले पनि न्यायिक समितिको क्षमतामा प्रश्न उठेको छ । कानूनी सहायता, मेलमिलाप केन्द्रको अभाव र मेलमिलाप प्रक्रियाको गोपनियताजस्ता विषयहरूमा पनि कानूनमा खासै व्यवस्था नगरेको कारण पनि थप चुनौतीहरू रहेको विषय उजागर गरेको थियो । कानूनी सहायता सेवाको विस्तार, अदालतको निरीक्षणसम्बन्धी नीतिगत व्यवस्थाको अभाव पनि चुनौतीको रूपमा रहेको थियो ।

"न्यायिक समिति" स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार भित्रका विवाद निरूपण गर्न संविधानले नै स्थापित गरेको महत्त्वपूर्ण संवैधानिक संरचना हो ।

मिति १८ अगष्ट २०१८ मा हिमालयन टाइम्स नामक अङ्ग्रेजी दैनिक पत्रिकामा प्रकाशित एक समाचारले न्यायिक समितिहरू आफ्नो कार्यसम्पादन गर्न असफल रहेको उल्लेख गरेको छ । उक्त समाचारमा स्थानीय तहमा संविधानबमोजिम स्थापित न्यायिक समितिलाई आफ्नो क्षेत्राधिकारका सम्बन्धमा स्पष्टता र विशेषज्ञता अभाव

रहेको जनाएको थियो । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले न्यायिक समिति स्थापना गर्न सहजीकरण गऱ्यो, तर कसरी सञ्चालन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट कार्यविधिको अभाव रहेको जनाएको थियो । उक्त ऐनले समुदायमा अभ्यासमा रहेका अनौपचारिक तथा परम्परागत मेलमिलापका अभ्यासहरूलाई पहिचान नदिएको र सो सम्बन्धमा कानूनमा कुनै व्यवस्था गरेको छैन । कानूनको अभाव तथा क्षेत्राधिकारको अस्पष्टता नै न्यायिक समितिको ठूलो समस्या रहेको उल्लेख गरेको देखिन्छ । स्थानीय तहहरू न्यायिक समितिको प्रभावकारी सञ्चालनका निमित्त थप कानून बनाउने अधिकार राख्दछन् । तर धेरैजसो स्थानीय तहहरू नमूना कानूनमा नै निर्भर रहँदै आएको देखिन्छ । उक्त समाचारले क्षमता तथा प्राविधिक विशेषज्ञताको अभाव रहनु यसको कारणको रूपमा औंल्याएको देखिन्छ ।[९]

सन् २०१९ सेप्टेम्बर ८ मा प्रकाशित सेन्टर फर इन्भेष्टिगेटिभ जर्नालिज्म नेपालले न्यायिक समितिका सम्बन्धमा काठमाडौं उपत्यकाको पाँचवटा नगरपालिकामा गरेको एक अध्ययनले न्यायिक समितिको क्षमता र कार्यसम्पादनका सम्बन्धमा गम्भीर प्रश्न उब्जाएको देखिन्छ । काठमाडौं जिल्लाको टोखा, बुढानिलकण्ठ, काभ्रेको धुलिखेल, भक्तपुरको सूर्यविनायक तथा ललितपुरको महालक्ष्मी नगरपालिकामा गरेको अध्ययनले न्यायिक समितिमा परेको विवाद समाधान गर्ने सम्बन्धमा न्यायिक समितिको कार्यसम्पादन क्षमता कमजोर रहेको उल्लेख गरेको छ । उक्त प्रतिवेदनका अनुसार सन् २०१७ मे १५, देखि जुन १५ सम्म पाँचवटै पालिकाहरू गरी जम्मा ३४८ विवाद दर्ता भएकामा १४६ वटा विवाद मात्र समाधान भएको उल्लेख गरेको छ । जसअनुसार ५० प्रतिशतभन्दा बढी विवादहरू समाधान हुन बाँकी रहेको र यसको मूल कारण भनेको कानूनी ज्ञान र सिपको अभाव रहेको देखाएको छ । साथै, न्यायिक समितिको भौतिक पूर्वाधारहरूको अभाव पनि अर्को महत्त्वपूर्ण कारण रहेको उक्त अध्ययनले जनाएको छ ।[१०]

---

९९ Judicial Committees have Failed to Function Properly, August 18, 2018, Himalayan News Service, Kathmandu, https://thehimalayantimes.com/nepal/judicial-committees-have-failed-to-function-properly-says-report/ Access on 15 September 2020

१० Judicail Committee: Lack of Capacity, Expertise, and Clarity, Center for Investigative Journalism, Nepal,https://cijnepal.org.np/judicial-committees-lack-of-capacity-expertise-and-clarity/ Access on 1st October 2020

सेन्टर फर इन्भेष्टिगेटिभ जर्नालिज्म, नेपालकै डिसेम्बर १, २०२० मा प्रकाशित अर्को प्रतिवेदनले पनि न्यायिक समितिहरू संविधान उलङ्घन गर्न उद्दत रहेको उल्लेख गरेको छ । उक्त प्रतिवेदनले घोराही नगरपालिकाको न्यायिक समितिले गरेको निर्णयको सम्बन्धमा उच्च अदालतले गरेको निर्णयलाई प्रतिनिधिमूलक घटनाको रूपमा प्रस्तुत गरेको छ। उक्त निर्णयले न्यायिक समितिले आफ्नो क्षेत्राधिकारभन्दा बाहिर गएर निर्णय गरेको उल्लेख गरेको छः "स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ (२) अनुसार न्यायिक समितिले सम्भव भएसम्म मेलमिलापमा जोड दिनुपर्ने व्यवस्था छ। अदालतलाई मात्र कुनै पनि विषयमा अपराध भए-नभएको निर्णय गर्ने अधिकार रहन्छ। न्यायिक समितिलाई सजायँ निर्धारण गर्ने अधिकार छैन।" सो सम्बन्धमा सम्बन्धित पालिकाको संयोजकले आफूहरूलाई न्यायिक समितिलाई कैद सजायँको निर्णय गर्ने अधिकार नभएको भन्ने विषयमा जानकारी नभएको भन्ने प्रतिक्रिया दिएको विवरण पनि प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएको छ। यसले पनि न्यायिक समितिको एक मूलभूत समस्या वा चुनौती भनेको न्यायिक समितिका संयोजक तथा पदाधिकारीहरूमा कानूनी ज्ञान र सिपको अभाव भन्ने विषयलाई थप पुष्टि गरेको छ। यस सम्बन्धमा न्यायिक समितिमा कानून अधिकृत नहुनु पनि चुनौतीको रूपमा रहेको विषयलाई यस प्रतिवेदनले उठाएको देखिन्छ । यसका अतिरिक्त उक्त प्रतिवेदनले पनि न्यायिक समितिहरूले राजनीतिक प्रभावबाट प्रभावित भएर निर्णय गर्ने गरेको उल्लेख गरेको छ।[१८]

नेपाल कानून समाजले प्रकाशित गरेको Judicial Committee in Nepal A Closure Look[१९] सम्बन्धी प्रतिवेदनले पनि न्यायिक समितिका समस्या र चुनौतीहरूलाई उजागर गरेको छ । उक्त प्रतिवेदनले न्यायिक समितिसित सम्बन्धित कानूनी तथा नीतिगत अस्पष्टता, न्यायिक समितिका संयोजक, सदस्यहरू तथा अन्य कर्मचारीहरूमा क्षमता, सिप र दक्षतामा रहेको कमीलगायत न्यायिक समितिको निष्पक्षता र विश्वसनीयता स्थापित गर्ने, न्यायिक समितिका संयोजक (जो अधिकांश महिला छन्) तथा महिला जनप्रतिनिधिहरूको आवाजको सुनुवाईको अभाव, पर्याप्त आर्थिक स्रोत, मानवसंसाधन

१८ Judicial Committees' Decision Continue to Get Revoke in Courts, Center for Investigative Journalism, Nepal,https://cijnepal.org.np/judicial-committees-decisions-continue-to-get-revoked-in-courts/ Access on October 2020

१९ http://nepallawsociety.org/uploads/attachments/py45jhbei5e4whqp.pdf

तथा भौतिक पूर्वाधारको अभाव, दक्ष मेलमिलापकर्ताहरूको अभाव, क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रमहरूमा संयोजनकारी भूमिकाको अभाव, निष्पक्ष सुनुवाईजस्ता विषयहरू गम्भीर चुनौती रहेको उल्लेख गरेको छ । माथि उल्लिखित प्रतिवेदनका अनुसार न्यायिक समितिको क्षेत्राधिकार र भूमिकाका सम्बन्धमा प्रशस्त कानूनी तथा नीतिगत अस्पष्टताअन्तर्गत निम्न विषयलाई उठान गरेको देखिन्छ :

- न्यायिक समिति औपचारिक स्थानीय अदालत हो कि, यो मेलमिलाप वा अन्य वैकल्पिक विवाद समाधान गर्ने केन्द्र हो कि, यो विवादहरू सिफारिस (रिफर) गर्ने निकाय हो कि, यी सबैको एकीकृत स्वरूप हो भन्ने विषयमा स्पष्टताको अभाव छ । परिणामतः व्यवहारमा कुनै न्यायिक समितिले विवादहरू सिधै मेलमिलाप गर्न पठाउने, कुनैले आफैंले मेलमिलाप गराउने र कुनैले औपचारिक अदालतको संरचना बनाई विवादको कारबाही गर्दै आएको देखिन्छ । यसमा अन्यौलता कायमै रहेको छ ।
- संविधानमा उल्लिखित विवाद समाधानको व्याख्या र यो लक्ष्य हासिल गर्न स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले व्यवस्था गरेबमोजिम अपनाएको कार्यविधिबीच सामन्जस्यता नभएको ।
- संविधानको अनुसूची ८ ले स्थानीय अदालत, मेलमिलाप आदिको व्यवस्थापन गर्ने एकल अधिकार स्थानीय तहलाई दिएको छ । उक्त अनुसूचीमा उल्लिखित स्थानीय अदालतले न्यायिक समितिलाई इङ्गित गर्न खोजेको हो कि छुट्टै अदालतको परिकल्पना गरेको हो प्रस्ट नभएको । मोडल कानून जसलाई धेरैजसो पालिकाहरूले अङ्गिकरण गरेको उक्त नमुना कानूनलाई हेर्दा जिल्ला अदालत तथा अन्य औपचारिक न्यायिक प्रक्रियासित मिल्दोजुल्दो देखिन्छ ।
- मेलमिलाप ऐन तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बीच मेलमिलापका सम्बन्धमा सामन्जस्यता कायम हुनुपर्ने हो कि होइन भन्ने विषयमा अस्पष्टता कायमै रहेको । मूलतः संविधानको अनुसूची ८ ले मेलमिलापको व्यवस्थापनको अधिकार स्थानीय तहलाई दिएको अवस्थामा यी दुईबीच पारस्परिक समन्वय हुने गरी कानूनको अभाव । यसले मेलमिलापकर्ताको व्यवस्थापन, योग्यता,

मेलमिलापकर्ताहरू स्थानीय तहमा सूचीकृत हुन मेलमिलाप परिषद्मा दर्ता भएको हुनुपर्ने वा नपर्ने आदि विषयमा अन्योलता कायम रहेको ।

- न्यायिक समिति गठन नहुँदासम्म वा विघटन हुँदाका बखत वा स्थानीय निर्वाचनका बेला न्यायिक समितिका संयोजक तथा सदस्यहरू निर्वाचन प्रचारप्रसारमा सम्मिलित हुँदाका बखत न्यायिक समितिको हैसियत के हुने, चाहना बाझिएको परिस्थितिलाई कसरी सम्बोधन गर्ने आदि विषयमा कुनै प्रस्ट कानूनी व्यवस्थाको अभाव रहेको ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ४९ (६) ले आफूसमक्ष परेको विवादमा सम्पत्ति, बैङ्क खाता निक्षेपलगायत रोक्का गर्न सक्ने अधिकार दिएको छ । तर यो अधिकार दफा ४७ (१) अन्तर्गत विवाद निरूपण गर्न सक्ने विषयमा मात्र लागू हुने हो कि दफा ४७ (२) अन्तर्गतको मेलमिलापबाट मात्र विवाद समाधानको सूचीमा परेका विवादमा पनि लागू हुने भन्ने सम्बन्धमा प्रस्ट छैन ।
- सम्बन्धविच्छेद सम्बन्धमा पनि मुलुकी फौजदारी संहिता ऐन, २०७४ को दफा ९६ ले अदालतले मात्र सम्बन्धविच्छेद गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ, तर स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा ४७ (२) ले मेलमिलापबाट मात्र विवाद समाधान गर्न सक्ने सूचीअन्तर्गत यो विषयलाई पारेको छ । यसले धेरै नै अन्योलको अवस्था सृजना गरेको र यो उल्लिखित दुई ऐनबीच एक-अर्कामा बाझिएको देखिन्छ । हाल यो दफा संशोधन भई पति र पत्नीबीच सम्बन्ध विच्छेद हुने गरी मेलमिलाप गर्न सकिने छैन भनि प्रस्ट्याएको छ ।
- जिल्ला अदालतले कसरी न्यायिक समितिको अनुगमन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ प्रस्ट देखिँदैन । यसका निमित्त आवश्यक निर्देशिका तथा कार्यविधिहरू पनि बनेको अवस्था छैन ।
- चाहना बाझिने विषय सम्बोधनका निमित्त छुट्टै निर्देशिका पनि जारी भएको अवस्था छैन ।

उक्त प्रतिवेदनले उपर्युक्त समस्या तथा चुनौतीहरूलाई सम्बोधन गर्न निम्न उपायहरू सुझाएको छ :

- कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्थामा सुधार (स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, मेलमिलाप ऐन, न्याय प्रशासन ऐन, जिल्ला अदालत निर्देशिका र कार्यविधि संशोधन तथा

आवश्यक नयाँ निर्देशिकाहरू जारी गर्ने । जस्तोः अनुगमन तथा निरीक्षण निर्देशिका, चाहना बाझिएको अवस्था सम्बोधन गर्न निर्देशिका आदि ।)

- कानूनी तथा नीतिगत सुधारलगायतका विषय सम्बोधन गर्न नीतिगत संवाद ।
- कार्यसम्पादन प्रभावकारी बनाउन आवश्यक तालिमको व्यवस्था ।
- न्यायिक समितिसित कार्य गर्ने विभिन्न सरकारी, गैरसरकारी, राष्ट्रिय तथा अन्तर ष्ट्रिय निकाय तथा नियोगहरूबीच तालिमलगायतका क्षमता अभिवृद्धि कार्य गर्नका निमित्त समन्वय गर्ने ।
- आवश्यक बजेटको व्यवस्था ।
- मानव स्रोत र साधनलगायत न्यायिक समितिको भौतिक पूर्वाधार निर्माण गर्ने ।
- समुदायको समावेशी सहभागिता बढाउने ।

स्थानीय तहको सरकारका बारेमा अध्ययन गर्नुहुने कृष्णमान प्रधानले आफ्नो प्राज्ञिक लेखमा न्यायिक समितिले सामान्य नागरिकलाई आफ्नो घरदैलोमा नै संक्षिप्त कार्यविधि प्रयोग गरी न्यायिक सेवा प्रदान गर्ने गरिएबाट हजारौँ नागरिकले न्यायिक सेवा प्राप्त गर्न सफल भएको उल्लेख गरेका छन् । परिणामस्वरूप नागरिकहरू न्यायको खोजीमा न्यायिक समितिमा आउने क्रम बढेको छ। विशेषगरी, गरिब समुदायका व्यक्तिहरू, महिला र दलितहरू लाभान्वित भएको कुरा कृष्णमान प्रधानको अध्ययनमा उल्लेख गरिएको छ। तर कतिपय न्यायिक समिति सम्बन्धमा बजेटको कमी, भौतिक पूर्वाधारको अभाव र न्यायिक समितिको भूमिकाका सम्बन्धमा अवधारणागत अस्पष्टताको अभावजस्ता विषयलाई यस लेखले पनि उद्दरण गरेको छ। उक्त लेखमा लेखकले पूर्वप्रधानन्यायधीश कल्याण श्रेष्ठको विचारलाई उल्लेख गरेका छन् । उनका अनुसार स्थानीय सरकारले न्यायिक सेवा प्रदान गर्दा न्यायिक मन (judicial mind) र कानूनी प्रक्रियालाई आत्मसात गर्नुपर्ने विषयलाई जोड दिएको देखिन्छ । यदि न्यायिक समितिले न्यायिक कानूनी प्रक्रियालाई तथा मूल्य र मान्यतालाई अवलम्बन गरेन भने न्यायिक समितिको निर्णय बदर हुनसक्ने सम्भावनालाई औँल्याएका छन् । सो सम्बन्धमा सोही लेखमा उल्लेख गरेअनुसार उच्च अदालतका न्यायाधीश तीलप्रसाद श्रेष्ठले न्यायिक समिति कानूनी प्रक्रिया अवलम्बन गर्न असफल भएको कारण जिल्ला अदालतले न्यायिक

समितिका धेरै निर्णयहरू बदर घोषणा भएको उल्लेख गरेका छन् । त्यसकारण न्याय दिनु मात्र पर्याप्त छैन, न्यायिक प्रक्रिया पनि अवलम्बन गर्नुपर्ने विषयलाई जोड दिएको देखिन्छ ।[२०]

त्यसैगरी, न्यायिक समितिका संयोजक र सदस्यहरूका निमित्त तालिम आवश्यकता (ट्रेनिङ्ग निद एसिसमेन्ट, २०१९) को प्रतिवेदनले[२१]पनि न्यायिक समितिका संयोजक र सदस्यहरूमा कानूनी ज्ञानको अभाव रहेको विषयलाई नै उल्लेख गरेको छ । मूलतः न्यायिक समितिलाई कानूनले के-कति अधिकार दिएको छ, न्यायिक समिति र मेलमिलाप केन्द्रबीचको सम्बन्ध, मेलमिलापकर्ताको आचारसंहिता र सोसम्बन्धी कानून, मेलमिलाप गराउने सम्बन्धमा न्यायिक समितिको भूमिका, लैङ्गिक हिंसासित सम्बन्धित कानून र न्यायिक समितिको अधिकार र भूमिका, संविधान, अन्तर्राष्ट्रिय कानून, न्यायिक सिद्धान्त, मूल्य र मान्यता, लैङ्गिकता, लैङ्गिक न्याय, सो सम्बन्धमा न्यायिक समितिको अधिकार र भूमिका, व्यवसायिक रूपमा न्यायिक समितिको व्यवस्थापन, तथ्याङ्क तथा अभिलेख राख्नेजस्ता विषयमा कमजोर रहेको र उक्त विषयहरूमा तालिमको आवश्यकतालाई जोड दिएको छ ।

उपर्युक्त अध्ययनहरूको विश्लेषणले के देखाउँदछ भने न्यायिक समिति स्थापना भएको लगभग ३ वर्षको अवधिमा पनि नेपाल सरकारले न्यायिक समितिको भूमिका के हो भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट कानूनी खाका तयार गर्न सकेको देखिँदैन । कानूनी तथा नीतिगत अस्पष्टता, पूर्वाधार, आर्थिक तथा मानव स्रोतको अभाव, भएका कानूनका सम्बन्धमा पनि न्यायिक समितिका व्यक्तिहरूमा पर्याप्त ज्ञान र सिपको अभ्यास, महिलामाथि हेर्ने असमान दृष्टिकोण तथा भेदभावमा आधारित अनौपचारिक नियमहरूले न्यायिक समिति स्थापनाकालदेखिनै गुज्रिँदै आएको देखिन्छ । तर संरचना आफैंमा सबैका लागि नयाँ र सत्ता एकात्मक शासन व्यवस्थाबाट सङ्घात्मक व्यवस्थामा गएको संक्रमणकालीन अवस्था भएकाले पनि यी समस्या र चुनौतीहरू रहेको बुझ्न सकिन्छ ।

२० Pradhan, Krishnaman, Local Government : Constitutional Vision and Present Practice, file:///C:/Users/ASUS/AppData/Local/Temp/29284-Article%20Text-86414-1-10-20200604.pdf access on 12 Sept 2020

२१ Source, LACC, Training Need Assessment Report to Develop Training Manual for Capacity Development Support, 2019, unpublished

६. निष्कर्ष

"न्यायिक समिति" स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार भित्रका विवाद निरूपण गर्न संविधानले नै स्थापित गरेको महत्त्वपूर्ण संवैधानिक संरचना हो । यस समितिमा राजनैतिक पृष्ठभूमिवाट आएका निर्वाचित स्थानीय प्रतिनिधिहरूले नेतृत्व गर्दछन् । न्यायिक समितिका पदाधिकारीहरूको भूमिकालाई न्यायिक निणयकर्ता न्यायिक समितिको गठन जति प्रस्ट छ, यसको अनुगमन, निरीक्षणलगायत उक्त समितिका पदाधिकारीले कानूनबमोजिम कार्य नगरेमा वा त्रुटी गरेको वा गर्नुपर्ने काम नगरेको कारणले कारबाही गर्नुपर्ने वा मुद्दा चलाउनुपर्ने सम्बन्धमा संविधानमा प्रस्ट व्यवस्था छैन । न्याय प्रशासन ऐनका प्रावधानहरूले सङ्घीयतको मूल मर्मलाई समेट्न नसकेको देखिन्छ । त्यसकारण न्यायिक समितिको उत्तरदायित्वको बारेमा चर्चा गर्दा निर्वाचित पदाधिकारीहरूले नेतृत्व गर्ने भएको हुँदा उनीहरू आफ्ना मतदाताप्रति उत्तरदायी हुन्छन् र गलत कार्य गरेमा पाँच वर्षमा हुने आवधिक निर्वाचनमा मतदाताले सजायँ दिन्छन् भनेर सैद्धान्तिक रूपमा तर्क गर्न सकिन्छ, तर ठोस रूपमा न्यायिक निकाय कोप्रति उत्तरदायी हुने भन्ने प्रश्नको निरूपण कानूनले गर्न सकेको छैन ।

न्यायिक समिति र मेलमिलापका सन्दर्भलाई विश्लेषण गर्दा पनि न्यायिक समिति र मेलमिलाप केन्द्रको अधिकार, मेलमिलाप प्रक्रियमा न्यायिक समितिका पदाधिकारीहरूको भूमिका के हुने, मेलमिलापकर्ताको भूमिका, योग्यता, मेलमिलाप केन्द्रको व्यवस्थापन, मेलमिलापकर्ताको योग्यताजस्ता महत्त्वपूर्ण सवालहरूमा अझै कानूनी रूपमा प्रस्टता ल्याउन सकेको अवस्था छैन । लैङ्गिकमैत्री मेलमिलापका बारेमा कुनै पनि कानूनी व्यवस्था हुन सकेको देखिँदैन ।

यसका अतिरिक्त विभिन्न अध्ययनहरूले न्यायिक समितिका पदाधिकारीको न्याय सम्पादन क्षमता, ज्ञान र सिपका बारेमा पनि गम्भीर प्रश्न उठाएको छ । मूलतः कानूनको ज्ञान नहुनु, कानूनी ज्ञान भएका प्राविधिकहरूको व्यवस्था नगरिनु, भौतिक पूर्वाधार, स्रोत र साधनको अभावजस्ता विषयहरूले पनि न्यायिक समितिको प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्न चुनौती रहेको विषयलाई उजागर गरेको अवस्था छ । समग्रमा न्यायिक

समितिको सवलीकरणका पक्षहरूलाई केलाउँदा निम्न पक्षहरूलाई ध्यान दिनुपर्ने निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ :

- न्यायिक समितिको प्रकृति के हो, न्यायिक समितिको क्षेत्राधिकार, कार्यविधि, मेलमिलाप आदिका सम्बन्धमा भएका अवधारणागत अस्पष्टतालाई सम्बोधन गर्न वर्तमान कानूनको पुनरावलोकन गरी संशोधन गर्ने,
- न्यायिक समितिको प्रभावकारितालाई वृद्धि गर्न न्यायिक समितिका पदाधिकारीहरूको क्षमता मजबुत बनाउन पालिका तहबाटै योजना तर्जुमा, स्रोत विनियोजन र कार्यान्वयन गर्ने ।
- मेलमिलाप केन्द्र स्थापना गर्ने र व्यवसायिक एवं दक्ष मेलमिलापकर्ताहरू सूचीकृत गर्ने ।
- स्थानीय तहमा परिकल्पना गरिएको र हाल अभ्यासमा रहेको सामुदायिक मेलमिलापको अवधारणा नै फरक छ। अतः हाल अभ्यासमा रहेको मेलमिलापसम्बन्धी पाठ्यक्रम स्थानीय तहको बाध्यत्मक मेलमिलाप गराउनका निमित्त आवश्यक ज्ञान, सिप र टुल्सहरू दिन पर्याप्त छैन । अतः मेलमिलाप परिषद्ले तयार गरेको पाठ्यक्रमलाई परिमार्जन गर्न आवश्यक छ ।
- न्यायिक समिति स्थानीय तहको विवाद निरूपण गर्ने महत्त्वपूर्ण माध्यम हो । यसका संयोजक र सदस्यहरू विभिन्न शैक्षिक तथा राजनीतिक पृष्ठभूमिबाट आएको हुँदा न्यायिक समितिलाई सहजीकरण गर्न स्थानीय तहको सरकारबाट बजेट तथा आवश्यक मावनस्रोतको व्यवस्थापनसहितको प्रभावकारी सचिवालय आवश्यक छ ।
- जिल्ला अदालतले कसरी न्यायिक समितिको अनुगमन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ प्रस्ट देखिँदैन । यसमा प्रस्टता ल्याउन न्याय प्रशासन ऐन तथा नियमावली संशोधन गर्ने । साथै, आवश्यक निर्देशिका तथा कार्यविधिहरू बनाउने ।
- आपसी चाहना बाझिने विषय सम्बोधन गर्न छुट्टै निर्देशिका जारि गर्ने ।

सन्दर्भ-सामग्री

गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको न्यायिक समिति कार्य सम्पादन स्रोत पुस्तिका, नेपाल सरकार सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, चैत, २०७५ ।

घरेलु हिंसा (कसूर र सचायँ) ऐन, २०६६ नेपाल सरकार, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

ज्येष्ठ नागरिकसम्बन्धी ऐन, २०६३, नेपाल सरकार, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

तुलाधर, इन्दु, न्यायिक समिति र लैङ्गिक उत्तरदायित्व, नागरिक दैनिक, आइतबार, ०६ फागुन २०७४ ।

तुलाधर, इन्दु, स्थानीय तहको न्यायिक समितिको अधिकार, एक्सनएड नेपाल, सन् २०१८ ।

नेपालको संविधान, नेपाल सरकार, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

प्रधान, मुक्ति नारायण प्रधान, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, न्यायिक समिति : कार्यविधि र प्रक्रिया, जिल्ला समन्वय समिति रुकुम, २०७५ ।

बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५ नेपाल सरकार, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

Constituent Assembly report http://constitutionnet.org/sites/default/files/concept_paper_judiciary_system_eng.pdf, access on 11 Sept 2020

CFLG Assessment Report, https://www.wvi.org/sites/default/files/CFLG%20Assessment%20Report.pdf

Diagnostic-Study-of-Local-Governance-in-Federal-Nepal-07112018,

https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/07/Diagnostic-Study-of-Local-Governance-in-Federal-Nepal-07112018.pdf

Judicail Committee: Lack of Capacity, Expertise, and Clarity, Center for Investigative Journalism, Nepal,https://cijnepal.org.np/judicial-committees-lack-of-capacity-expertise-and-clarity/ Access on 1st October 2020

Judicial Committee in Nepal AClosure Look, Nepal Law Society, http://nepallawsociety.org/uploads/attachments/py45jbbei5e4whqp.pdf

Pradhan, Krishnaman, …….file:///C:/Users/ASUS/AppData/Local/Temp/29284-Article%20Text-86414-1-10-20200604.pdf access on 12 Sept 2020

Wagley Namit, Judicial Committees in Federal Nepal, https://bipinadhikari.com.np/miscellaneous/references/the-conundrum-surrounding-judicial-committees/

सङ्घीयतामा कृषि क्षेत्रको रूपान्तरण र खाद्य सुरक्षाको सवाल

डा. यमुना घले
कृषिविद्

पृष्ठभूमि

सङ्घीय गणतान्त्रिक नेपालको संविधानले सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूका बीच साझा र एकल अधिकारको प्रावधानसहितको राज्य सञ्चालनको व्यवस्था गरेको छ। यसरी सङ्घीय शासन पद्धतिको परिकल्पना गर्दा राज्यभित्र निहीत प्राकृतिक स्रोत, मानवीय संसाधन र यसका सम्भावनाहरूलाई उजागर गर्दै सुखी र समृद्ध राज्य निर्माणको विकास गर्न सकिन्छ भन्ने मान्यता बोकेको पाइन्छ। यसरी संविधानले २२ वटा एकल अधिकार र १५ वटा साझा अधिकार निर्दिष्ट गरेको छ। यस सन्दर्भमा कृषि क्षेत्रको समग्र विकासले विशेष भूमिका राख्दछ। कृषि क्षेत्रको भूमिका उत्पादन र उपभोगका लागि मात्र सीमित नभई उत्पादनका स्रोत साधनमा आधारित शक्ति सम्बन्धलाई सन्तुलन राख्न, स्रोत साधनको समुचित उपयोग गर्न, सामाजिक न्याय स्थापित गर्न, उद्यमशीलता विकास गर्न, व्यापार व्यवसाय प्रबर्द्धन गर्न, वातावरणीय सन्तुलन कायम राख्न, सांस्कृतिक पक्षको जगेर्ना गर्न र शासन पद्धतिको थिति बसाल्नमा समेत ठूलो महत्त्व राख्दछ। तसर्थ यो लेख सङ्घीय शासन व्यवस्थामा कृषि क्षेत्रको रूपान्तरण र खाद्य सुरक्षाको सवालमा केन्द्रित गरिएको छ।

संविधानमा कृषि र खाद्य सुरक्षा

कृषि र खाद्य सुरक्षाको आधारभूत र बृहन्नम मान्यतालाई अङ्गीकार गर्दै नेपालको संविधान, २०७२ ले कृषि विकास, भूमि सुधार र व्यवस्थापन, खाद्य सुरक्षा, खाद्य

अधिकार र खाद्य संप्रभुत्तालाई प्राथमिकतामा राखेको छ । मूलतः कृषिलाई तीनै तहको सरकारको साझा अधिकारभित्र राखेको भए तापनि कृषि उत्पादन र प्रसारसँग सम्बन्धित अधिकांश जिम्मेवारी स्थानीय सरकारको एकल अधिकारभित्र राखिएको छ। संविधानको अनुसूची ५ ले सङ्घको, ६ ले प्रदेशको, ७ ले सङ्घ र प्रदेशबीच, ८ ले स्थानीयको एकल अधिकार, र ९ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचको साझा अधिकारलाई परिभाषित गरेको छ । यसका साथै स्थानीय सरकारको जिम्मेवारीमा खाद्य सुरक्षा र पोषण, स्थानीय बजार व्यवस्थापन र कृषि उत्पादनका लागि आवश्यक सेवाहरू विशेष रूपमा पनि पर्दछन् ।

नेपालको संविधानको मौलिक हक र कर्तव्यअन्तर्गतको धारा २५.४ र ३६ ले क्रमशः भूमि सुधार र खाद्यसम्बन्धी हकको सुनिश्चित गरेको छ । यसरी नै राज्यका नीतिहरूअन्तर्गत धारा ५१.ङ ले कृषि र भूमि सुधारसम्बन्धी नीतिको व्यवस्थाबारेको प्रावधानहरूलाई सुनिश्चित गरेको छ । संविधानमा उल्लेखित विशेष प्रावधानहरूलाई तालिका १ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

तालिका १ : संविधानमा कृषि र खाद्य सुरक्षा

संवैधानिक सूची	कृषि र खाद्य सुरक्षा विशेष प्रावधानहरू
सङ्घीयसरकारको एकल अधिकार : अनुसूची ५	अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धहरू अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सङ्घीय तथ्याङ्क सङ्घीय परियोजनाहरू गुणस्तर तथा नियमन क्वारेन्टिन, भन्सार बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार भु-उपयोग नीति, वातावरणीय अनुकूलन बीमा तथा अन्य सम्बन्धित नीतिहरू

संवैधानिक सूची	कृषि र खाद्य सुरक्षा विशेष प्रावधानहरू
प्रादेशिक सरकारको एकल अधिकार : अनुसूची ६	कृषिवस्तुमा लाग्ने कर, सेवा शुल्क, सजायँ प्रादेशिक तथ्याङ्क प्रादेशिक सिँचाइ भूमि व्यवस्थापन र लागत जल व्यवस्थापन कृषि तथा पशुपालन विकास
सङ्घीय र प्रदेश सरकारबीचको साझा अधिकार : अनुसूची ७	आपूर्ति, वितरण, मूल्य नियन्त्रण अत्यावश्यक उपभोग्य वस्तुको गुणस्तर नियमन तथा अनुगमन कीटनाशक तथा रोगनाशक विषादीको नियमन र अनुगमन वातावरण तथा जैविक विविधताको संरक्षण वीमा कार्यक्रम सञ्चालन तथा व्यवस्थापन वैज्ञानिक अनुसन्धान मानव संसाधन विकास भूमि नीति तथा सम्बन्धित अन्य नीतिहरू
स्थानीय सरकारको एकल अधिकार : अनुसूची ८	सहकारी व्यवस्थापन स्थानीय तथ्याङ्क तथा लागत स्थानीयस्तरका परियोजनाहरू स्थानीय बजार व्यवस्थापन वातावरण संरक्षण तथा जैविक विविधता कृषि सडक, सिँचाइ कृषि तथा पशुपालन उत्पादन, व्यवस्थापन र पशु स्वास्थ्य कृषि प्रसार सेवा सञ्चालन, व्यवस्थापन तथा नियमन विपद् व्यवस्थापन
सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचको साझा अधिकार : अनुसूची ९	सहकारी कृषि जल व्यवस्थापन तथा सिँचाइ वनजङ्गल, पर्यावरण, जैविक विविधता विपद् व्यवस्थापन

स्रोत : नेपाल कानून आयोग, २०७२; पुडासैनी, २०१९

कृषि र खाद्य सुरक्षाको बृहत्तर बुझाइको आवश्यकता

यसरी संवैधानिक प्रावधानहरू प्रस्ट रूपमा उल्लेख भएको भए तापनि कृषिलाई सीमित दायरामा राखेर बुझ्ने परिपाटी रही आएको छ। यस्तो परिस्थितिमा खाद्य सुरक्षा, अधिकार र संप्रभुत्ताजस्ता विषयलाई अवधारणागत रूपले बुझ्न झनै आवश्यक देखिन्छ।

खाद्य सुरक्षा भन्नाले मूलतः प्राविधिक पक्षमा आधारित अवधारणालाई बुझाउँदछ। यसले प्रमुख रूपमा पाँचवटा स्तम्भहरूलाई समेटेको पाइन्छ। यसैगरी खाद्य अधिकारचाहिँ विशेष रूपमा मानवअधिकारमा आधारित अवधारणा हो जसले मूलतः तीनवटा स्तम्भहरूलाई अङ्गीकार गरेको पाइन्छ। खाद्य संप्रभुत्ताचाहिँ राष्ट्र तथा जनताको सार्वभौमिकतामा समेत आधारित रहेको छ। यस अवधारणाले विशेषतः छवटा प्रमुख स्तम्भहरूलाई विश्वव्यापी रूपमा नै अङ्गीकार गरेको पाइन्छ। यी तीनै अवधारणाहरूलाई समग्र रूपमा तलको तालिका नं. २ मा प्रस्तुत गरिएको छ।

तालिका २ : खाद्यसम्बन्धी बृहत्तर अवधारणगत बुझाइ

खाद्य सुरक्षा	खाद्य अधिकार	खाद्य संप्रभुत्ता
उपलब्धता, पहुँच, क्रयशक्ति, उपयोगिता, र दिगोपना	सम्मान, परिपूर्ति, र संरक्षण	जनताको खानामा केन्द्रित, उत्पादकहरूको महत्व, उत्पादन प्रणालीलाई स्थानीयकरण गर्नु, उत्पादन प्रक्रियालाई स्थानीय नियन्त्रणमा राख्नु, ज्ञान र सीपको विकास, र प्रकृतिसँग मेल खाने क्रियाकलाप

स्रोत : घले, २०२०

यी विषयहरूमध्ये खाद्य संप्रभुत्ता नेपालको सन्दर्भमा तुलनात्मक रूपमा कम छलफल भएको अवधारणा हो तथापि विश्वव्यापी रूपमा सन् २००७ मा नेलिनी, मालीमा भिया क्याम्पेसिनाको पहलमा भएको अन्तर्राष्ट्रिय खाद्य संप्रभुत्ता सम्मेलनले खाद्य संप्रभुत्ताको परिभाषा प्रतिपादन गरेको थियो। सन् २००५ मा खाद्य तथा कृषि सङ्गठनले आयोजना गरेको खाद्य सम्मेलनले परिभाषित गरेको खाद्य सुरक्षाको परिभाषामा पूर्णता नभएको अर्थमा संप्रभुत्तालाई जोड दिएर उक्त नयाँ आयाम पनि थपेर परिभाषित गरिएको थियो। यी दुईमा आधारभूत फरक भनेकै खाद्य संप्रभुत्तालाई परिभाषित गर्ने प्रक्रियाको नेतृत्व

कृषक, उपभोक्ता, साना कृषक, जलहरी, वातावरणप्रति सचेत समुह रहेका छन् । यसको सबल पक्ष भनेको खाद्य तथा कृषि सङ्गठनको सदस्य राष्ट्रहरूले पनि आफ्नो स्थानीय परिवेशअनुसार खाद्य संप्रभुत्तालाई अङ्गीकार गर्न सक्दछन् । त्यसको ज्वलन्त उदाहरण नेपाल पनि हो । संविधानले निर्दिष्ट गरेअनुरूप वि. सं. २०७५ मा राष्ट्रिय खाद्य अधिकार तथा संप्रभुत्ता ऐन ल्याएको छ । यसरी खाद्य सुरक्षालाई अधिकार र संप्रभुत्ताको दायराभित्र ल्याउनु आफैंमा एउटा अग्रगामी कदम हो ।

हालको नीतिगत व्यवस्था, संरचनागत व्यवस्था, कार्यक्रमको व्यवस्था र मानव स्रोत साधनको अवस्थाबारे तल संक्षिप्त वर्णन गरिएको छ ।

नीतिगत व्यवस्था

माथि उल्लेखित संवैधानिक प्रावधानहरूको जगमा टेकेर सङ्घीय शासनपद्धतिमा कृषिको स्थानीयकरण गर्ने अवसर आएको छ । यसरी खाद्यसम्बन्धी अवधारणगत परिमार्जन हुँदै फराकिलो दायरा र जिम्मेवारयुक्त प्रक्रियाहरूको विकास पनि भइरहेको छ । यसैगरी अन्य महत्त्वपूर्ण नीतिगत प्रावधान भनेको नेपाल सरकारले निर्माण गरेका उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५, खाद्य अधिकार तथा खाद्य संप्रभुत्ता ऐन, २०७५, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ आदि पनि महत्त्वपूर्ण छन् ।

यसमध्ये खाद्य अधिकार तथा खाद्य संप्रभुत्ता ऐन, २०७५ ले अझ विशेष महत्त्व राख्दछ । यस ऐनको विशेष प्रावधानहरूमध्ये संविधान प्रदत्त खाद्यसम्बन्धी हक, खाद्य सुरक्षा, खाद्य अधिकार र खाद्य संप्रभुताको हक कार्यान्वयनसम्बन्धी प्रावधान, तीनै तहका सरकारको क्षेत्राधिकार निर्धारण, सबैका लागि र लक्षित कार्यक्रमको व्यवस्था, भोकमरीको रोकथाम र नियन्त्रण, लक्षित घर परिवारको पहिचान र निःशुल्क वा सहुलियत मूल्यमा खाद्य सहायता प्रमुख छन् । यसका साथै खाद्य सङ्कटग्रस्त क्षेत्र घोषणा गर्न सक्ने, आपतकालीन खाद्य तथा पोषण सुरक्षाको व्यवस्था, स्थानीय खाद्यलाई प्राथमिकता दिने, सांस्कृतिक पक्षलाई मान्यता (सांस्कृतिक रूपमा स्वीकार्य खाद्य उपयोग गर्ने), यसको कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्ने, कसूर र सजायँ र क्षतिपूर्तिको व्यवस्था पनि गरेको छ । यस ऐनअन्तर्गत व्यवस्था गरिएका विशेष प्रावधानहरूलाई तालिका ३ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

तालिका ३: खाद्य अधिकार तथा खाद्य संप्रभुत्ता ऐन, २०७५ का विशेष प्रावधानहरू

परिच्छेद २ : (दफा ३-११)	खाद्य अधिकार तथा खाद्य असुरक्षाबाट संरक्षण : प्रत्येक नागरिकलाई खाद्य सुरक्षाको अधिकार हुने, विना भेदभाव पर्याप्त, पोषणयुक्त तथा गुणस्तरीय खाद्यमा नियमित पहुँच हुने, भोकबाट मुक्त हुने, खाद्यको अभावमा जीवन जोखिममा पर्ने अवस्थाबाट सुरक्षित हुने, भोकमरी वा खाद्य असुरक्षाको जोखिममा रहेका व्यक्ति वा परिवारले खाद्यमा दिगो पहुँच र पोषण सहायता प्राप्त गर्ने, र सांस्कृतिक रूपमा स्वीकार्य खाद्य उपयोग गर्ने आदि
खाद्य सुरक्षाको व्यवस्थाहरू	भोकमरीको रोकथाम र नियन्त्रण भोकमरीको जोखिममा रहेका व्यक्ति, परिवार, समुदाय र क्षेत्रको नियमित पहिचान र अभिलेखीकरण, स्थानीयस्तरबाट मात्र सम्बोधन गर्न नसकिने प्रकृतिको समस्या भएमा सम्बन्धित प्रदेश तथा मन्त्रालयसँग समन्वय गरी आवश्यक सहायता जुटाउने आदि भरणपोषण तथा हेरचाहका व्यवस्था गर्नुपर्ने स्वास्थ्य तथा पोषण कार्यकर्तासहितको प्रतिनिधि वा टोली खटाउने, भोकमरी पीडितलाई तुरुन्तै पायक पर्ने स्वास्थ्य संस्थाबाट आवश्यक स्वास्थ्य परीक्षण तथा उपचार गराउने (स्थानीय तहमा स्थानीय खाद्य समन्वय समिति) तत्कालीन, अल्पकालीन तथा दीर्घकालीन उपायहरूको अवलम्बन वार्षिक रूपमा बजेट तथा आवश्यक स्रोत साधनको परिचालन गर्ने, भोकमरीका कारक तत्त्वको निवारणलाई लक्षित गरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, र आवश्यक खाद्य सञ्चिती र वितरणको व्यवस्था आदि लक्षित घर परिवारको पहिचान गरिबी, भौगिलिक विकटता, विपद् वा त्यस्तै अन्य कुनै कारणबाट प्रभावितको पहिचान

परिच्छेद ३ : खाद्य संप्रभुताको अधिकारको संरक्षण र प्रवर्द्धन (दफा १२-२०)	किसानको पहिचान र सम्मान, खाद्यसम्बन्धी नीति निर्माण प्रक्रियामा सहभागी हुने, कृषियोग्य भूमि, श्रम, बीउविजन, प्रविधि, औजारको छनोट गर्ने, कृषि व्यवसायको विश्वव्यापीकरणको प्रतिकूल प्रभावबाट मुक्त रहने, खाद्य तथा कृषि उत्पादन प्रणालीमा सहभागी हुने, कृषि कार्यका लागि आवश्यक पर्ने साधन र स्रोतमा पहुँच, स्थानीय बीउविजन, प्रविधि, औजार र कृषि प्रजातिको छनोट र बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण प्राप्त गर्ने, र परम्परागत तथा रैथाने खाद्यको संरक्षण गर्ने आदि
दफा ६ : खाद्य सहायता परिचयपत्रको व्यवस्था	१८ वर्ष उमेर पूरा भएका महिला सदस्य भएमा त्यस्ता सदस्यमध्ये जेष्ठ सदस्यको नाममा, तर १८ वर्ष उमेर पूरा भएका महिला सदस्य नभएमा परिवारको अन्य सदस्यमध्ये जेष्ठ सदस्यको नाममा जारी गर्नुपर्ने, तर महिलाको उमेर १८ वर्ष पुगेपछि, अन्य सदस्यको नाममा परिचयपत्र जारी गरिएको रहेछ भने सो खारेज गरी उनको नाममा जारी गर्नुपर्ने आदि
दफा १३ : कृषि पेशाको संरक्षण र किसानको जीवनस्तरको प्रवर्द्धन	महिला किसान तथा कृषिमा आधारित भूमिहीन परिवारलाई कृषियोग्य भूमि तथा कृषि सामग्रीमा पहुँच
दफा ३० : खाद्य वितरणको व्यवस्था	महिला समूह वा कृषि सहकारीलाई विशेष प्राथमिकता दिन सकिनेछ आदि।

स्रोत : नेपाल कानून आयोग, २०७५

यसैगरी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले विशेष व्यवस्था गरेको छ। यस ऐनको दफा १०२ ले ऐन, नियम, निर्देशिका बनाउने अधिकार प्रदान गरेको छ। यसैगरी दफा ११ सङ्घ तथा प्रदेशको कानून निर्माणमा जनसहभागिता, उत्तरदायित्व र पारदर्शिता सुनिश्चितता गरी गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसका साथै स्थानीय सुशासन प्रवर्द्धन रणनीति तथा कार्ययोजनाको व्यवस्था गर्न सक्नेछ भनिएको छ।

तथापि स्थानीय सरकारले आफ्नो काममा प्रभावकारिता ल्याउन, नागरिकमा सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन सुशासन ऐन बनाउनुपर्नेमा बहुसङ्ख्यक पालिकाले सुशासन ऐन कार्यान्वयनमा ल्याउन सकेका छैनन् । स्थानीय तहमा बनेका ऐन, नियमावली, कार्यविधि, निर्देशिका आदिको विश्लेषण गर्दा स्थानीय सरकारले आफूलाई केन्द्रीकृत प्रणालीमा नै रहेर काम गरिरहेको पाइन्छ । यसरी सङ्घीयताको मर्मअनुसार तयारी नगरेको एवं सङ्घ र प्रदेशबाट समेत सङ्घीयता कार्यान्वयन गर्न आवश्यक सहयोग पुऱ्याउन नसकेको अवस्था रहेको पाइन्छ (भट्टराई, २०१९) ।

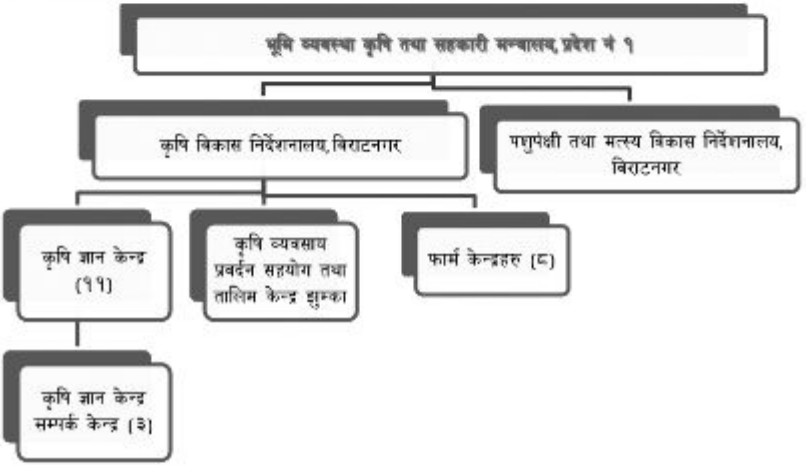
यसैगरी कृषि विकास रणनीति २०१५-२०३५ ले आफ्नो उद्देश्यमा नै खाद्य संप्रभुत्तालाई अङ्गीकार गर्नुका साथै खाद्य तथा पोषण सुरक्षा विशेष कार्यक्रमको व्यवस्था पनि गरेको छ । यसैगरी सङ्घीय, प्रादेशिक तथा स्थानीयस्तरमा बनाइएका आवधिक योजना र कार्यक्रमहरूमा पनि खाद्य सुरक्षालाई केन्द्रविन्दुमा राखेको पाइन्छ । तथापि खाद्य अधिकार तथा खाद्य संप्रभुत्ता ऐन, २०७५ ले व्यवस्था गरेअनुरूपको नीतिगत दस्तावेजहरू तथा सङ्घीय र प्रादेशिकस्तरमा खाद्य परिषद् र स्थानीयस्तरमा खाद्य समितिको निर्माण भइसकेको अवस्था भने छैन ।

संरचनागत व्यवस्था

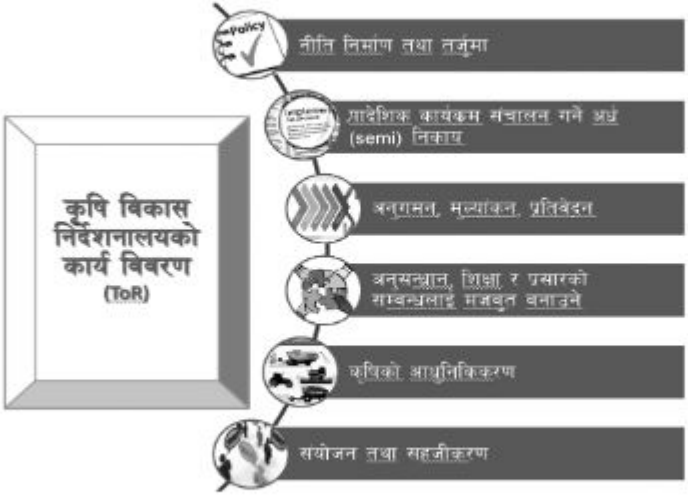
कृषिलाई स्थानीयकरण गर्नु संविधानको विशेष मान्यता रहेको छ। यसअनुरूप कृषि तथा पशु विकास मन्त्रालयको लक्ष्य पनि देशको आवश्यकता र सम्भाव्यता अनुरूप कृषि विकाससम्बन्धी नीति तर्जुमा एवं कार्यान्वयन गर्ने मूल उद्देश्य बोकेको यस मन्त्रालयको लक्ष्य व्यवसायिक एवं दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गरी खाद्य सुरक्षा तथा गरिबी निवारणमा योगदान पुऱ्याउनु रहेको छ (कृषि तथा पशुपंछी विकास मन्त्रालय, २०७७) । सङ्घीयतापछि कृषि तथा पशु विकास मन्त्रालयको संरचना पनि परिमार्जित गरिएको छ। नयाँ संरचनाअनुसार (१) प्रशासन महाशाखा, (२) कृषि विकास महाशाखा, (३) खाद्य सुरक्षा तथा खाद्य प्रविधि महाशाखा, (४) योजना तथा विकास सहायता समन्वय महाशाखा, (५) कृषि तथा पशुपंछी व्यवसाय प्रवर्द्धन महाशाखा, (६) पशुपंछी तथा मत्स्य विकास महाशाखा, तथा (७) पशु स्वास्थ्य महाशाखा रहेका छन् । यसैअनुरूप विभिन्न साङ्गठनिक निकायको कार्यक्षेत्र पनि संवैधानिक प्रावधान अनुरूप नै परिवर्तन गरिएको छ। यसैगरी प्रादेशिकस्तरमा र स्थानीयस्तरमा पनि साङ्गठनिक ढाँचा परिवर्तन

भएका छन् । उदाहरणका लागि प्रदेश १ को संरचना र प्रतिनिधिमूलक संरचनाको कार्य विवरण चित्र नं. १-४ र नेपाल कृषि अनुसन्धान परिषद्को प्रस्तावित संरचना चित्र ५ मा प्रस्तुत गरिएको छ । यसैगरी केही स्थानीय सरकारको स्तरमा स्थापित संरचना, कार्यगत क्षमता, जनशक्ति व्यवस्थापन र कृषि तथा खाद्य सुरक्षाका कार्यक्रममार्फत् संविधान प्रदत्त अधिकारको उपयोगको एक खाका चित्र ६ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

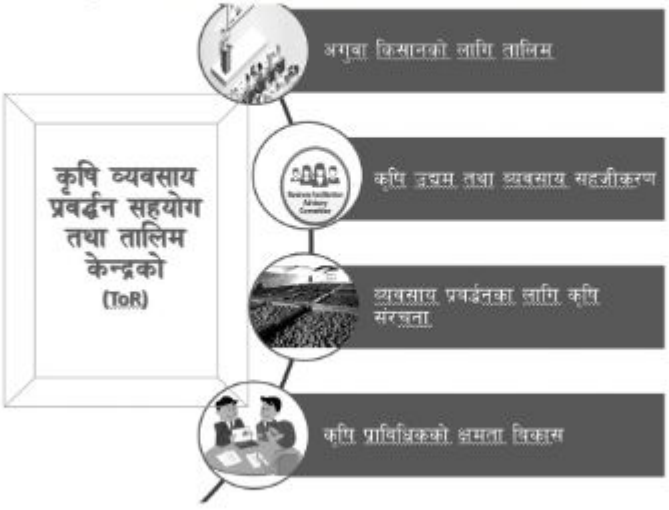
चित्र १ : भूमि व्यवस्था कृषि तथा सहकारी मन्त्रालय, प्रदेश नं. १



चित्र २ : कृषि विकास निर्देशनालयको कार्य विवरण



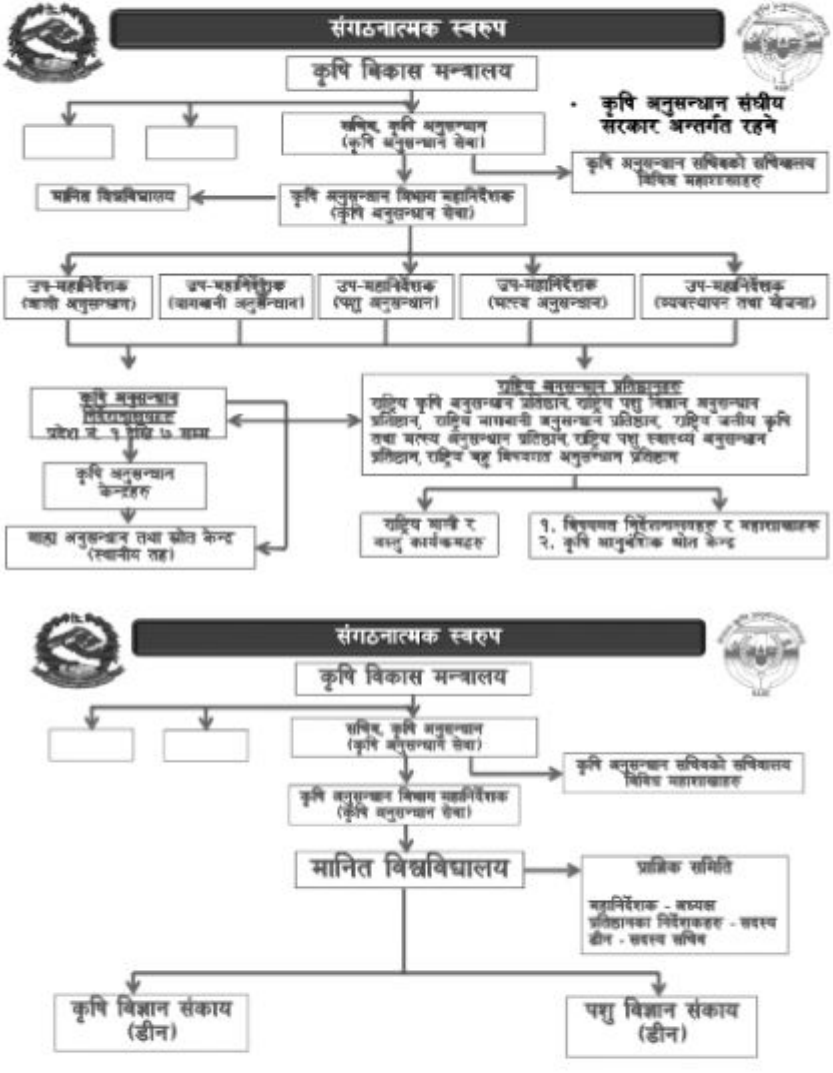
चित्र ३ : कृषि व्यवसाय प्रवर्द्धन सहयोग तथा तालिम केन्द्रको कार्य विवरण



चित्र ४ : कृषि ज्ञान केन्द्रहरूको कार्य विवरण

स्रोत : प्रसाई, २०७५

चित्र ५ : नेपाल कृषि अनुसन्धान परिषद्को प्रस्तावित संरचना



स्रोत : नेपाल कृषि अनुसन्धान परिषद्, २०१९

चित्र ६ : कृषि क्षेत्रको स्थानीयकरण गर्ने एक सफल प्रयोग

स्रोत : होब्ले तथा अन्य, २०१९

कार्यगत व्यवस्था

सङ्घीय शासनपद्धतिअन्तर्गत हाल कार्यान्वयनमा रहेको आर्थिक वर्ष २०७७-२०७८ को कार्यक्रमलाई एउटा प्रतिनिधिमूलक कार्यक्रमको रूपमा यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ। कृषि तथा खाद्य सुरक्षामा आधारित प्रमुख कार्यक्रमहरू तालिका ४ मा उल्लेख गरिएको छ।

तालिका ४ : आर्थिक वर्ष २०७७-२०७८ का कृषि तथा खाद्य सुरक्षासम्बन्धी प्रमुख कार्यक्रमहरू

प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण परियोजना	दुग्धजन्य, तरकारी र मासुमा आत्मनिर्भरता	खाद्य स्वच्छता प्रयोगशाला	रासायनिक मलमा अनुदान
कृषि थोक बजार (स्थानीय) र बजार हब (प्रादेशिक) स्तर	भूमि बैङ्क, चक्लाबन्दी, सामुदायिक र सहकारी खेती, महिलाका लागि सहुलियत	सहकारीमार्फत् उद्यमशीलता र युवालाई रोजगारी	स्थानीय इकाइमा कृषि र पशुका एक-एक प्राविधिक

प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण परियोजना	दुग्धजन्य, तरकारी र मासुमा आत्मनिर्भरता	खाद्य स्वच्छता प्रयोगशाला	रासायनिक मलमा अनुदान
बीमा, २२००० हेक्टर जमिनमा सिँचाइ	कृषि अनुसन्धान	खाद्य भण्डार	अनुदानको समीक्षा र दोहोरोपन हटाउने

यसैगरी स्थानीय सरकारमा बजेट विनियोजन गरिएका केही प्रमुख कार्यक्रमहरूमध्ये प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण परियोजना, कृषि होलसेल बजार र खाद्य भण्डार आदि रहेका छन्। यस कार्यक्रममा केही सकारात्मक पाटाहरूमध्ये : (१) केही बालीहरूमा बाली लगाउनुअगावै न्युनतम समर्थन मूल्य तोक्ने, (२) सबै बालीमा बीमाको प्रावधान, र (३) वित्तीय पहुँचमा सुधार गर्नेजस्ता रहेका छन्। यसका लागि स्थानीयस्तरमा हुनुपर्ने केही नीतिगत प्राथमिकताहरू तालिका ५ मा प्रस्ताव गरिएको छ।

तालिका ५ : स्थानीयस्तरमा हुनुपर्ने नीतिगत प्राथमिकताहरू

भौचर प्रणाली (उत्पादन सामाग्री, सेवा, खाद्यान्न आदि)	बीउ बैंक	कृषि उद्यमशीलता	भूमि वयवस्थापन र महिलाको नाममा भूमि
बीमा वयवस्थापन : बाली लिएपछि तिर्ने, घुम्ती बीमा	खाद्य भण्डारण	औद्योगिक क्षेत्रसँग जोड्ने	सूचना, सञ्चार र प्रविधि हब
यान्त्रिकरणसम्बन्धी कारखाना, पार्टपुर्जा र मर्मत सेवा	प्राङ्गरिक तथा पर्यावरणीय कृषिलाई प्रवर्द्धन, सहयोग र संरक्षण गर्ने	कृषि र ग्रामिण पर्यटनसँग जोडेर लाने	कर व्यवस्थापन (अन्तरपालिका तथा अन्तरप्रादेशिक सहकार्य)
सीप सर्भे, बजारअनुरूप क्षमता विकास र परिचालन	न्यूनतम समर्थन मूल्य र खरिद	स्थानीय थोक बजार र प्रादेशिक बजार हबसँग जोड्ने	अनुदान व्यवस्थापन

यसका लागि आवश्यक संरचनागत र विधि प्रक्रियामा पनि परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ, जुन तालिका ६ मा प्रस्तुत गरिएको छ।

तालिका ६ : संरचनागत र विधि प्रक्रियामा आवश्यक परिमार्जनका क्षेत्रहरू

पालिकास्तरीय कृषि विकास समिति गठन तथा परिचालन (कार्यक्रम तर्जुमा, अनुगमन)	जनशक्ति योजना, प्राविधिक व्यवस्थापन र अनुसन्धान (कृषि र पशु प्राविधिक, ज्ञान केन्द्र तथा भेटेरीनरी अस्पताल, कृषि अनुसन्धान परिषद्का वैज्ञानिक, कृषि विद्यालय तथा तालिम केन्द्र, स्थानीय स्रोत व्यक्ति, नीजि क्षेत्र, परियोजना कर्मचारी तथा अन्य विज्ञहरू) एकीकृत रूपमा परिचालन	सहकारीमार्फत् उत्पादन सामाग्री व्यवस्थापन, प्राविधिक सेवा परिचालन, बजार विस्तारीकरण र बिचौलियाको कटौती, साना तथा लघु उद्यम सञ्चालन र रोजगारी सिर्जना	नीजि क्षेत्रसँगको साझेदारीमा ठूला वेयर हाउस निर्माण, प्रशोधन, ब्राण्डङ, मूल्य अभिवृद्धि, बजारबारे अध्ययन र खोजीनीति, निर्यात व्यवस्थापन

यसरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्दा कृषि तथा खाद्य सुरक्षाको क्षेत्रमा अधिकांश रूपमा महिला तथा सामाजिक समावेशीताको अपरिहार्यता हुने भएको हुँदा तालिका ७ मा प्रस्तुत बुँदाहरूलाई समेटेर लानुपर्ने देखिन्छ।

तालिका ७ : कृषि तथा खाद्य सुरक्षाका क्षेत्रमा लैङ्गिक, युवा तथा सामाजिक समावेशीकरण

पालिकास्तरीय कृषि विकास समितिमा जनतजाति, युवा र महिलाको सहभागिता
स्थानीय स्रोत व्यक्ति तथा सम्पुर्ण जनशक्ति व्यवस्थापनमा महिलाको समानुपातिक सहभागिता र युवाको उपस्थिति
साना किसान तथ महिलाको भूमिमाथिको स्वामित्व
सबैको स्वस्थ खाना उपभोग गर्ने अधिकार
सिमान्तकृत, युवा र महिलाले नेतृत्व गरेका सहकारीहरूलाई सहुलियत र प्राथमिकता
युवा, महिला तथा साना किसानले उत्पादन गरेका उपजहरूलाई भण्डारण तथा अन्य मूल्य शृङ्खलामा प्राथमिकता
कृषि तथा वन पैदावरमा आधारित उद्यम तथा बजार व्यवस्थापनमा समावेशी जनशक्ति परिचालन
सीप विकास कार्यक्रममा युवा परिचालन र महिलालाई प्राथमिकता
विभिन्न जातजातिअनुसारको खानामा विविधिकरण, स्तरीकरण र प्रवर्द्धनमा सहयोग
लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट (सहभागिता २०, क्षमता २०, लाभ र नियन्त्रण ३०, रोजगारी र आयआर्जन २०, र गुणस्तर र कार्यबोझमा कमी १० प्रतिशत) लागू

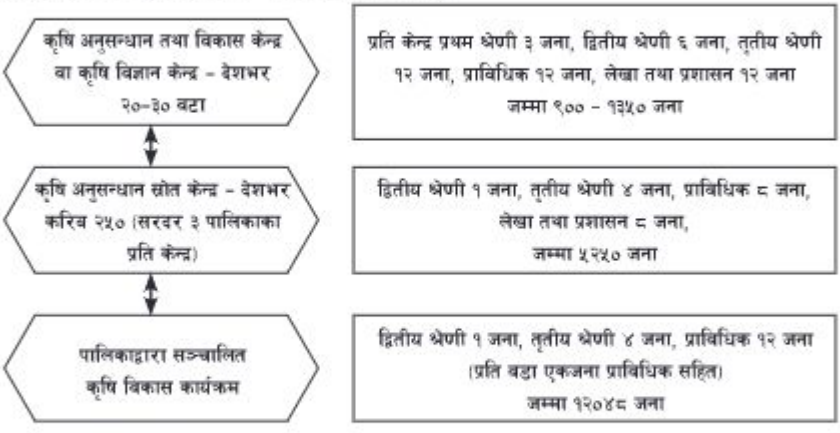
स्रोत : घले, २०७७

मानव स्रोत साधनको अवस्था

यसरी कानूनी प्रावधानहरूको समुचित व्यवस्था भएको भए तापनि कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि आवश्यक जनशक्तिको व्यवस्था भने हुन सकेको छैन । यसैगरी विभिन्न संरचनाहरू विशेषतः राज्यको शासकीय संरचना र प्राविधिक कार्यालयहरूबीच कामको बाँडफाँट र सहकार्य अझै पनि सहज भइसकेको छैन । कतिपय स्थानीयस्तरमा प्राविधिक जनशक्ति पनि अन्य प्रशानिक अत्यावश्यक कार्यहरू जस्तै जन्मदर्ताजस्ता कार्यमा संलग्न हुनुपरेको अवस्था पनि देखिएको छ । यसै सन्दर्भमा उपाध्याय, २०१९ को अध्ययनअनुसार पनि स्थानीयस्तरमा मानव स्रोत साधनको व्यवस्था, समन्वय र सहकार्य चुनौतीपूर्ण रहेका छन् । सरकारले स्थानीय सरकारको स्तरमा पनि एक कृषि तथा एक पशु सेवा प्राविधिक खटाउने व्यवस्था गरेको भए तापनि यसले पूर्णता पाउन सकेको छैन ।

वास्तवमा देशभरि भएको हालको जनशक्ति सङ्घीय संरचनाको आवश्यकताअनुसार पुर्ण देखिँदैन । तलको तालिका ८ मा प्रस्तुत गरिएको जनशक्तिको अवस्थालाई सुक्ष्म रूपमा विश्लेषण गरेर स्थानीयस्तरमा रहेको सम्भावना, आवश्यकता र मागअनुसार तत्काल पूर्ति गनुपर्ने देखिन्छ । यसरी जनशक्तिको आँकलन गर्दा नीजि क्षेत्रबाट परिचालित तथा विभिन्न दातृसंस्थाद्वारा सञ्चालित परियोजनाहरूमा खटाइएका कर्मचारीहरूलाई पनि समेटेर कार्ययोजना बनाउनुपर्ने देखिन्छ ।

तालिका ८ : कृषि क्षेत्रमा जनशक्तिको अवस्था



स्रोत : धिताल, २०१८

कृषि क्षेत्रको अथाह सम्भावनालाई आत्मनिर्भरता, आयात प्रतिस्थापन, निर्यात प्रवर्द्धन र हाम्रा संस्कृतिको आवश्यकताअनुरूप बढावा दिन आवश्यक छ । यसका साथै व्यापारिक प्रयोजनका उपजहरूका लागि आन्तरिक र अन्तर्राष्ट्रिय बजारीकरणका लागि पहल गरी कृषिमा आधारित अर्थतन्त्रको सुदृढीकरण गर्न सकिन्छ । यसका लागि कृषिमा महिलाको भूमिकाको सही मूल्याङ्कन गरी उनीहरूको पहुँच र नियन्त्रणलाई सुनिश्चित गरिनुपर्दछ ।

कृषि तथा खाद्य सुरक्षाको बृहत्तर योगदानको महत्त्वपूर्ण पक्षहरू

- आर्थिक पक्ष : कृषि अधिकांश गरिब परिवारको आयआर्जनको बाटो हो । यसैबाट सम्पुर्ण मूल्य शृङ्खलामा रोजगारी सृजना हुनुका साथै कृषिले नै आन्तरिक बजार, क्षेत्रीय र विश्व बजारको महत्त्वपूर्ण हिस्सा ओगट्न सक्दछ ।
- उद्यमशीलताको विकास : धेरै उद्योगहरूको कच्चा पदार्थको प्रमुख स्रोत कृषि नै भएकाले औद्योगिकीकरण र मूल्य अभिवृद्धिको अथाह सम्भावना पनि कृषिमा नै निहित छ ।
- कृषि शिक्षाको विकास : कृषिको बृहत्तर विकासका लागि प्राविधिक र सीपयुक्त, प्रकृतिमैत्री, संस्कृतिजन्य पक्षहरू समेटिएको शिक्षाको विकाश राष्ट्रको समृद्धिका लागि अपरिहार्य आवश्यकता हो । यस्तो शिक्षाले कृषिमा अन्वेषण र लगानी गर्ने वातावरण बन्न गै दिगो रूपमा खाद्य सुरक्षा त समग्र विकासमा मद्दत गर्दछ ।
- प्रजातान्त्रिक संरचनाको स्थापना : कृषि क्षेत्रको माध्यमबाट स्रोतमाथिको अधिकार, पहुँच, निर्णय प्रक्रिया र आवाजको सुनुवाईलाई समतामूलक तरिकाले अगाडि बढाउँदै अधिकांश भूमिहीन, साना किसान, आदिवासी जनजाति र महिलाको जनजीविकाको आधार भएको कृषिको रूपान्तरण गर्न प्रजातान्त्रिक संरचनाको विकास र समावेशी प्रक्रियालाई सुदृढ बनाउन पनि मद्दत पुऱ्याउँदछ ।
- स्रोतमा आधारित व्यवस्थित शासनपद्धतिको जग : स्रोतमा आधारित शासनपद्धति, स्रोतमा आधारित सामाजिक न्याय, खान पाउने अधिकारको सुनिश्चितता, उत्तरदायी राज्य व्यवस्था, सामाजिक सुरक्षाको प्रत्याभूति, संस्कृतिअनुरूपको बीउविजनको

जगेर्ना, बालीनाली र खानाको बढावा गर्दै विविध जातजातिको पहिचानलाई पनि सम्मान पुग्ने खालको कृषि र खाद्य सुरक्षाको जग बसाउन सकिन्छ।

- स्वास्थ्य क्षेत्रमा योगदान : खेतबारीबाट प्राप्त हुने पोषण, आफ्नो घरबारीमा उपलब्ध विविध खाद्यान्न माथिको पहुँचले दिने मनोवैज्ञानिक सन्तुष्टि, सजिलैसँग उपलब्ध हुँदा बच्ने समय, मौलिक ज्ञानमा आधारित पकाउने बिधि, ताजा हुने भएकाले खाद्य रसायन प्रयोग गर्न नपर्ने इत्यादि कारणले स्वास्थ्यमा पर्ने सकारात्मक योगदानमा कृषिभन्दा अर्को दिगो विकल्प हुनै सक्दैन।
- व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको सुनिश्चितता : आफ्नो बारीमा के लगाउने, के खाने, के बेच्ने भन्ने स्वतन्त्रताले अहम् महत्त्व राख्दछ। यसैगरी गैरकृषिमा आश्रित जनसङ्ख्याका लागि पनि आफ्नो गाउँठाउँमा फलेको, आफ्नो बाल्यकालमा खाएका खाना खान पाउनु, आफ्नो जातीय संस्कारअनुसारको परिकार खान पाउनुले प्रत्येक नागरिकको वैयक्तिक स्वतन्त्रतालाई पनि सुनिश्चित गर्दछ। यो खाद्य संप्रभुत्ताको दरो आधार हो।
- सामाजिक पुँजीको विकास : खाना खाने प्रचलन र प्रकृतिले सामाजिक पहिचान र परिवेशलाई इङ्गित गर्दछ। संस्कारजन्य विविधता, अन्तर्सम्बन्ध र एकापसमाथिको निर्भरता, प्रकृतिप्रतिको सौम्य व्यवहार, एक-अर्काको अस्तित्त्वको स्वीकार्यताजस्ता पक्ष हाम्रा अनन्य पुँजी हुन्। यसको जगेर्ना र प्रवर्द्धनमा कृषिको विशेष भूमिका रहन्छ।
- सुरक्षाको प्रत्याभूति : सार्वभौमिकताको कुरा गर्दा जैविक स्रोत तथा मौलिक ज्ञान सीपमाथिको अधिकार र खाद्य संप्रभुत्ताको आधार भनेकै कृषि हो। तसर्थ कृषिलाई समग्र राष्ट्रको सार्वभौमिकतासँग जोडेर हेर्न सकिन्छ।

निचोड :

यसरी कृषि वास्तवमै बहुआयामिक पक्षहरू समेट्ने बृहत् सम्भावना बोकेको क्षेत्र हो। समग्रतामा यस क्षेत्रले समेटेको अहम् पक्ष भनेको खाद्य सुरक्षा, खाद्य अधिकार र खाद्य संप्रभुत्ताको जग हो। कृषिकै माध्यमबाट असमान उत्पादन सम्बन्ध र शक्ति

संरचनालाई रूपान्तरण गर्न सकिन्छ । यसैगरी कृषिले समेटेका अन्य महत्त्वपूर्ण पक्षहरू जस्तै सांस्कृतिक पक्ष, वातावरणीय पक्ष, अनुसन्धानका लागि अत्यावश्यक जैविक स्रोतहरू, पर्यटन क्षेत्रलाई पुऱ्याउने विशेष योगदान, र कृषिमा आधारित औद्योगिकीकरण, रोजगारी र आयआर्जन आदिलाई समेट्न सक्दछ । कृषिकै माध्यमबाट आत्मनिर्भरता, आयात प्रतिस्थापन, र निर्यात प्रवर्द्धनका कार्यक्रमहरू सुनिश्चित गर्न सकिन्छ । कृषिकै जगमा टेकेर राज्यले आफ्नो दीर्घकालीन नीतिहरूका साथै विश्वव्यापी सवालमा स्थान तय गर्न सक्दछ। यो प्रक्रियामा सङ्घीय शासनपद्धतिले ठोस भूमिका खेल्न सक्दछ।

हालको सङ्घीय शासनपद्धतिमा कृषि तथा खाद्य सुरक्षा सम्बन्धित कार्यक्रमहरूलाई पालिकाहरूमार्फत् एकद्वार प्रणालीको रूपमा स्थानीयकरण गरिनुपर्दछ।

कृषिकै माध्यमबाट असमान उत्पादन सम्बन्ध र शक्ति संरचनालाई रूपान्तरण गर्न सकिन्छ ।

यसका मुख्य सिद्धान्तहरूमा : (१) पालिकाहरूलाई प्रस्थानविन्दुको रूपमा जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व बहन गराउने, (२) विषयगत हिसाबले रणनैतिक निर्णय प्रक्रयामा पहलकदमी लिने, (३) स्थानीय सरकार सञ्चालनमा विषयगत थिति जस्तै (वित्तीय, कानूनी, खरिद, अनुगमन, प्रतिवेदन आदि) बसाउने, (४) अन्य विषयगत क्षेत्रसँग रणनीतिक सहकार्य गर्ने, (५) बहुप्रकारका सेवा प्रदायकहरूको व्यवस्थापन गर्ने, र (६) अन्तरपालिकाका साथै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच समन्वय र सहकार्य गर्ने।

यसरी स्थानीय, राष्ट्रिय तथा विश्वव्यापी रूपमा समृद्धिलाई परिभाषित गर्नका लागि प्रयोग गरिएका सूचकहरू जस्तै आर्थिक पक्ष, उद्यमशीलताको विकास, प्रजातान्त्रिक संरचनाको स्थापना, व्यवस्थित शासनपद्धतिको जग, सामाजिक पुँजीको विकास र सुरक्षाको प्रत्याभूति आदिलाई समेट्नका लागि कृषि क्षेत्रको रूपान्तरणमार्फत विशेषगरी महिला सशक्तिकरण, सामाजिक न्याय तथा सुशासनका आधारमा खाद्य सुरक्षा, खाद्य अधिकार तथा खाद्य संप्रभुत्ताको सुनिश्चितता गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ-सूचीहरू

Ghale Y., 2020, Food Security Governance and Right to Food: Understanding State-People Relationship in Nepal, PhD Dissertation, Agriculture and Forestry University, Chitwan

Hobley M. et al, 2019, Prayas: Joint Review Debriefing, Embassy of Switzerland, Kathmandu

https://www.moald.gov.np.(accessed on 29 January 2021)

Pudasainy, D. P., 2019, Transition in Agriculture and Measures Taken to Address Them, presented in a talk program organized by World Bank Nepal, Kathmandu

Upadhyaya H., 2019, Enhancing Three-Tier Coordination and Linkages in Agriculture: Current Status, Proposed Strategies, and Action Plan, Kathmandu

नेपाल कानून आयोग, २०७२, नेपालको संविधान, काठमाडौं ।

नेपाल कानून आयोग, २०७५, खाद्य अधिकार तथा खाद्य संप्रभुत्ता ऐन, काठमाडौं ।

भट्टराई भोला, २०७७, सङ्घीयता कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकार, असोज २९, नेपान, काठमाडौं ।

घले यमुना, २०७७, आ.व. २०७७-२०७८ को बजेट र स्थानीय सरकारको कार्यक्रममा कृषि र युवाहरूको लागि सम्भावित क्षेत्रहरू, १७ असोज २०७७, काठमाडौं ।

प्रसाईं बेनु प्रसाद, २०७५, कार्यालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन कार्यक्रम कार्यान्वयन समन्वय अनुगमनसम्बनधी अन्तर्क्रिया कार्यक्रम, कृषि विकास निर्देशनालय, विराटनगर ।

धिताल विष्णुकुमार, सन् २०१८, कृषि अनुसन्धान र विकासका लागि स्थानीय तहमा संरचनागत व्यवस्था, कृषि सरोकार समाज नेपाल, काठमाडौं ।

सङ्घीयता कार्यान्वयनका पाँच वर्ष र अन्तर्सरकार सम्बन्ध

विष्णु अधिकारी, परशुराम उपाध्याय
स्थानीय शासन विज्ञ

१. विषय प्रवेश

संविधान बनेको पाँच वर्षको अवधिमा अभ्यास र अनुभवबाट विभिन्न सिकाइ र अनुभूति आर्जित भएका छन् । यस अवधिमा लोकतान्त्रिक सङ्घीय गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयनको लागि महत्त्वपूर्ण आधार तयार भएको छ । सङ्घ र प्रदेश तथा पुनर्संरचनासहित स्थापित ७ सय ५३ वटा स्थानीय तहको सरकारमा ३५ हजारभन्दा बढी जनप्रतिनिधिहरू निर्वाचित भई शासन व्यवस्थालाई जीवन्तता प्रदान गरिएको छ ।[१] प्रदेश तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन तथा व्यवस्थापनका लागि संविधानबमोजिमको कार्यअधिकार क्षेत्रको विस्तृतीकरण, सङ्गठन संरचना निर्माण र तहगत सरकारबीच वित्तीय हस्तान्तरणको अभ्यासको थालनी भएको छ । संविधानको समग्र कार्यान्वयन तथा तहगत सरकारबीच अन्तर्सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्ने विषयमा केही आधारभूत नीति, कानून, संरचना र कार्यपद्धतिहरू विकास भएका छन् । संविधान तथा सङ्घीयता कार्यान्वयनका सुरुवाती पाँच वर्षमा प्राप्त उपलब्धीहरू कम महत्त्वका मान्न मिल्दैन तथापि ती पर्याप्त र पूर्ण भने छैनन् ।

> **संविधान तथा सङ्घीयता कार्यान्वयनका सुरुवाती पाँच वर्षमा प्राप्त उपलब्धीहरू कम महत्त्वका मान्न मिल्दैन तथापि ती पर्याप्त र पूर्ण भने छैनन् ।**

१ दुई सदनात्मक सङ्घीय संसद्को २७५ सदस्यीय प्रतिनिधिसभा र ५९ सदस्यीय राष्ट्रियसभा तथा सातवटै प्रदेशसभामा गरी ५ सय ५५ सदस्यीय प्रदेशसभामा बहुदलीय निर्वाचनमार्फत जनप्रतिनिधिहरू निर्वाचित भई तत्काल तहको सरकार गठन भएको ।

अन्तर्सरकारी सम्बन्ध र समन्वयलाई सुदृढ गर्नेतर्फ कानून तथा नीति निर्माणलगायत विभिन्न औपचारिक तथा अनौपचारिक संयन्त्र, संवाद र कार्यप्रणालीको अभ्यास भएको छ, यद्यपि ती अभ्यासहरू परिपक्व र पर्याप्त भइसकेका छैनन् । सङ्घीयता कार्यान्वयनको पाँच वर्षको शिशुकालमा कोरिएको सङ्घीयताको दिशानिर्देश ठीकसँग अगाडि बढ्दै छ कि छैन भनेर समीक्षा गर्ने बेला भएको छ ।

सङ्घीयताको दिगो व्यवस्थापनका लागि तहगत सरकारहरूबीचको अन्तर्सम्बन्ध एक अपरिहार्य शर्त नै हो । सङ्घीय प्रणाली तहगत इकाईहरूको समुच्च शासनप्रणाली भएकाले कुनै एक इकाईको क्रियाशीलता वा निष्क्रियताका आधारमा सङ्घीय प्रणालीको समग्र सफलता वा असफलता मापन गर्न सकिन्न । सङ्घीय इकाईहरूबीचको निरन्तरको सम्बन्ध, समन्वय र परस्परमा विश्वास र सहकार्यले नै सङ्घीय शासनप्रणालीलाई गतिशील तुल्याउन मद्दत गर्दछ । सङ्घीय इकाईहरूबीचको अन्तर्सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न औपचारिक तथा अनौपचारिक संरचना, नीति र कार्यप्रणालीको अवलम्बन गरिएको हुन्छ । सङ्घीयतामा संविधानप्रदत्त अधिकार क्षेत्रको प्रयोग गर्दा तहगत सरकारबीच साझा धारणा र बुझाई निर्माण गर्नुपर्ने विषयहरू तमाम रहन्छन्, जसका लागि आपसी परामर्श, स्रोत साधनको साझेदारी, सहकार्यजस्ता स्वायत्त शासन र सहशासनका अभ्यास गर्नु अपरिहार्य हुन्छ । जनतालाई प्रदान गर्ने सेवाको गुणस्तर र प्रभावकारितामा वृद्धि ल्याई तहगत सरकारबीच परस्पर साझा धारणा तथा विश्वास निर्माण गर्न पनि तहगत सरकारबीच निरन्तरको सम्बन्ध र सहकार्य अपरिहार्य हुन्छ ।

जनतालाई प्रदान गर्ने सेवाको गुणस्तर र प्रभावकारितामा वृद्धि ल्याई तहगत सरकारबीच परस्पर साझा धारणा तथा विश्वास निर्माण गर्न पनि तहगत सरकारबीच निरन्तरको सम्बन्ध र सहकार्य अपरिहार्य हुन्छ ।

निर्वाचित जनप्रतिनिधिले तहगत सरकार सञ्चालनको बागडोर सम्हालेको तीन वर्ष

पुग्दानपुग्दै निर्वाचित सङ्घीय संसद् (प्रतिनिधिसभा) कार्यकालअगावै विघटनको सिफारिशसम्मका घटना विकास भएका छन् ।[२] ताजा जनादेशका लागि प्रतिनिधिसभा विघटन गरी वि. सं. २०७८ वैशाख १७ र २७ गते निर्वाचन गर्ने प्रधानमन्त्रीको सिफारिश संविधानबमोजिम भए-नभएको विषय सम्मानित सर्वोच्च अदालतमा निर्णयार्थ विचाराधीन रहेको छ । प्रतिनिधिसभा विघटनसँगै लभगभ दुई-तिहाइ बहुमत प्राप्त[३] सत्तारुढ नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (नेकपा) विभाजनको सङ्घारमा उभिएको छ । आमजनमानसमा यस परिघटना र उत्पन्न अन्योलताले देश कतै विगतमा जस्तै राजनीतिक अस्थिरता, द्वन्द्व, अराजकता, जनप्रतिनिधि विहीनता जस्तो अप्रिय अवस्थामा त जाँदै छैन भन्ने आशङ्कालाई जन्म दिएको छ ।

अनपेक्षित राजनीतिक अस्थिरता र सोको निरन्तरताले सङ्घीयताको संस्थागत विकासको स्वभाविक गति रोकिने र सङ्घीयता परिपक्व हुनका लागि अनपेक्षित लामो समय लाग्न जानेछ । नागरिकको चाहना र राज्यको सेवा प्रवाह गर्ने क्षमताको बीचमा अन्तर बढ्दै गई शासन प्रणालीप्रतिको आमविश्वासमा कमी नआउला भन्न सकिन्न । तरल राजनीतिक अवस्थाबाट गुज्रिरहने अवस्थामा हुनसक्ने स-साना घटनाक्रमले पनि समयमै निर्वाचन गर्ने सरकारको मार्गचित्रलाई प्रभावित पार्नसक्छ । विगतको अनुभव र सिकाइका आधारमा अस्थिर राजनीतिक अवस्था भएको परिस्थितिमा राजनीतिक घटनाक्रम सोझो रेखामा अगाडि नबढ्ने र अकल्पनीय घटना

सत्तारुढ दलमा देखापरेको विवादको प्रत्यक्ष असर अन्तर्सरकार समन्वय र सहकार्यमा मात्र नभई तहगत सबै सरकारको आन्तरिक कार्यप्रणालीमा पर्न सक्ने देखिएको छ ।

२ नेपाल सरकार, मन्त्री परिषद्को मिति २०७७ साल पुस ५ गतेको निर्णयबमोजिम प्रधानमन्त्रीबाट संसद् विघटनका लागि गर्नुभएको सिफारिशबमोजिम प्रतिनिधिसभा विघटित भएको छ र सोको संवैधानिकताका विषयमा सर्वोच्च अदालतमा रिट निवेदनहरु परी सुनुवाई अगाडि बढेको छ ।

३ नेपालको संविधान (२०७२) बमोजिम वि. सं. २०७४ साल मङ्सिर महिनामा सम्पन्न २ सय ७५ सदस्यीय प्रतिनिधिसभाको पहिलो निर्वाचनमा तत्कालीन नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले) र नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी केन्द्र) को वामपन्थी चुनावी गठबन्धनले कुल १ सय ७४ सिट हासिल गरेको थियो । जसमा तत्कालीन नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले) ले प्रत्यक्षतर्फ ८० र समानुपातिक तर्फ ४१ गरी कुल १ सय २१ र नेकपा (माओवादी केन्द्र) ले पत्यक्षतर्फ ३६ र समानुपातिकतर्फ १७ गरी कुल ५३ सिट हासिल गरेको थियो । गठबन्धन सरकारको प्रधानमन्त्रीका रूपमा नेकपा (एमाले) का संसदीय दलका नेता केपी ओली २०७४ साल फागुन ३ गते प्रधानमन्त्रीमा चयन हुनुभएको थियो । पछि गएर मिति २०७५ साल जेठ ३ गते चुनावी गठबन्धनका दुई वामपन्थी दलहरू एकीकरण भई नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी गठन गरेका थिए ।

हुनसक्छन् । अतः अस्थिर राजनीतिक अवस्था लामो भएमा सङ्घीयता कार्यान्वयनका सुरुवाती वर्षहरूमा प्राप्त उपलब्धीहरूसमेत गुम्ने त होइनन् कि भन्ने आशङ्कालाई थप बल प्रदान गर्नेछ । उत्पन्न परिस्थितिबाट जनताको समग्र जनजीवनमा परिवर्तन तथा सुधार, राजनीतिक स्थिरता र स्थिर सरकार, दिगो विकास र शान्ति स्थापनालगायत संविधानको कार्यान्वयनको समग्र मार्गचित्रलाई बिथोल्न सक्छ ।

सङ्घीय शासनप्रणालीको अभ्यास भएपछिको निर्वाचित सङ्घीय सरकारको पहिलो कार्यकालमा नै सत्तारुढ नेकपाभित्र पार्टी विभाजनसम्मको राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएको छ । दलभित्र देखिएको शक्ति सङ्घर्षको कारण सङ्घीय संसद्को विघटनसम्मको अवस्थासम्म आइपुगेको छ । सत्तारुढ दलमा देखापरेको विवादको प्रत्यक्ष असर अन्तर्सरकार समन्वय र सहकार्यमा मात्र नभई तहगत सबै सरकारको आन्तरिक कार्यप्रणालीमा पर्न सकने देखिएको छ। यसबाट प्रदेश तहमा समेत राजनीतिक असन्तुलनका प्रभाव देखापरेका छन् र राजनीतिक खिचातानी प्रदेश र स्थानीय तहसम्म गहिरो हुँदै जाने लक्षण देखिएको छ । राजनीतिक अस्थिरताका कारण सङ्घीय तथा प्रदेश तहमा विचाराधीन कानून (विधेयक) हरू समयमै पारित गरी लागू गर्न बाधा उत्पन्न हुने र ढिलाई हुने अवस्था उत्पन्न भएको छ । विकास र सुशासनका विषय ओझेलमा पर्ने र राजनीतिक खिचातानी हावी हुने देखिन्छ । प्रदेशसभा, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारहरू विकासका प्राथमिकताभन्दा आफ्नो राजनीतिक प्रभुत्व तथा स्वार्थ समूह विस्तार गर्न केन्द्रित हुनपुगेको घटनाले प्रदेश र स्थानीय तहबाट सेवा प्रवाह कमजोर हुने देखिएको छ ।[४]

विद्यमान राजनीतिक अन्योलता लम्बिन गएमा अन्तर्सरकारी समन्वय, सहकार्य र सम्बन्धका आगामी पाटाहरू थप चुनौतीपूर्ण हुने देखिन्छ । केन्द्रीकृत दलीय संरचना, निर्णय र कार्यसञ्चालन प्रक्रिया विद्यमान रहेको वर्तमान अवस्थाको प्रत्यक्ष असरबाट

४ सत्तारुढ नेकपाको सङ्घीय संसद् प्रतिनिधिसभामा रहेको ६४ प्रतिशत हाराहारीको उपस्थिति र एकलौटी सरकार रहेको अवस्थामा भएको प्रतिनिधिसभाको विघटन र सो दलको विभाजनसम्मको गडबडीको प्रत्यक्ष असर नेकपाको स्पष्ट बहुमतका साथ गठन भएका प्रदेश सरकारको स्थायित्वमा पनि परेको छ। कानूनीरूपमा दल विभाजनको मान्यता प्राप्त नहुँदै प्रदेशसभामा संसदीय दलको नेता हटाउने, नयाँ बनाउने, मुख्यमन्त्रीविरुद्ध प्रदेशसभामा अविश्वासको प्रस्ताव राख्नेसम्मका कार्य यसबीचमा भएका छन् । वागमती प्रदेश र प्रदेश नं. १ मा मुख्यमन्त्री हटाउन अविश्वासको प्रस्ताव पेश भएको छ भने प्रदेश २ मा नेकपाको प्रदेशसभाको संसदीय दलको नेता परिवर्तन गरिएको छ। तथापि, यी सबै प्रक्रियाको कानूनी मान्यता विवादकै विषय रहेको छ ।

प्रदेश र स्थानीय तहहरू अछुतो रहन सक्ने छैनन् । प्रदेश र स्थानीय तहको शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण तथा निर्णय प्रक्रिया अनुमानयोग्य हुनेछैन र ती तहबाट हुने सेवा प्रवाह नराम्रोसँग प्रभावित हुने देखिन्छ । तहगत सरकारबीचको सहकार्य, समन्वय र परस्पर सहयोगलाई असहज र जटिल बनाइदिनेछ ।[५] प्रदेश र स्थानीय तहको समग्र शासन सञ्चालन गर्न, कानून निर्माण गर्न, नीति र कार्यक्रम तर्जुमा गर्न, सर्वस्वीकार्य निर्णय गर्न, बजेट तथा योजनाको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न र स्रोतको बाँडफाँटजस्ता विषयमा मतैक्यता कायम गर्न कठिन हुनजानेछ ।

२. अन्तर्सरकार समन्वय व्यवस्थापनमा केन्द्रीकृत दलीय संरचनाको प्रभाव

नेपालको संविधानबमोजिम सङ्घीय संसद्मा बढीभन्दा बढी उपस्थिति सुनिश्चित गर्न देशैभरि अर्थात् प्रत्येक प्रदेशबाट निर्वाचन जित्नुपर्ने माग गर्दछ । प्रदेश सरकार निर्माणका लागि क्षेत्रीय वा प्रादेशिक प्रभुत्व बनाउन राजनीतिक दललाई अवसर त छ, तर सङ्घीय सरकारको गठनमा क्षेत्रीय दलमाथि मात्र मतदाताहरू निर्भर रहन सक्दैनन् । मतदाताहरूको झुकाव समग्रतामा सङ्घीय र प्रदेश दुवै तहमा दिगो र स्थायी स्वरूपको सरकार बन्ने नबन्ने हिसाब पनि गर्दछन् । मतदाताको यस मनोविज्ञानको लाभ राष्ट्रिय स्वरूपको राजनीतिक सङ्गठन, संरचना निर्माण गर्नमा जान्छ र राष्ट्रिय दल निर्माण गर्न संविधानबाटै उत्प्रेरित पनि छन् ।

समय–समयमा राजनीति दलको केन्द्रीय तहमा उत्पन्न हुने गडबडी, जोडघटाउ र नेतृत्व परिवर्तनले प्रदेश र स्थानीय तहको शासन सञ्चालनमा समेत सोही प्रकृतिको जोड–घटाउ र परिवर्तनको माग गर्दछ ।

राष्ट्रिय स्वरूपका राजनीतिक दलहरू सामान्यतया आधुनिक लोकतन्त्रको अवश्यंभावी चरित्र नै हो । राष्ट्रिय राजनीतिक दलहरू भए पनि उनीहरू कतिको केन्द्रीकृत वा विकेन्द्रीत

५ उदाहरणका लागि मिति २०७७ माघ ३ गते सम्माननीय प्रधानमन्त्रीले आह्वान गर्नुभएको राष्ट्रिय विकास समन्वय समितिको बैठक जसमा सबै प्रदेशका मुख्यमन्त्री सदस्य रहने व्यवस्था छ । उक्त बैठकमा सुदूरपश्चिम र कर्णाली प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरू उपस्थित हुनुभएन । दुवै प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरू नेकपाभित्रको जारी विवादमा प्रधानमन्त्री नेतृत्वको नेकपाको समूहसँग नभई नेकपाको अर्को समूहसँग आबद्ध रहनु भएको छ ।

छन् भन्नेचाहिँ अर्को सवाल हो । सङ्घीय शासनप्रणाली अवलम्बन गरेको अवस्थामा राष्ट्रिय दलको मातहत समिति वा संरचना पनि तत्तत् तहको सरकारसँगको सम्बन्ध र समन्वय कायम गर्न सक्ने गरी संरचित हुनुपर्छ भन्ने मत पनि रहने गरेको छ । नेपालका राजनीतिक दलहरूको सङ्गठन संरचना, कार्यप्रणाली र सोच भने नितान्त केन्द्रीकृत रहेको छ । क्षेत्रीय रूपमा मात्र प्रभाव सीमित भएका केही राजनीतिक दलहरू मूलतः तराई मधेश केन्द्रीत दलहरू पनि त्यस दलको सङ्घीय तहमा उपस्थितिको अपेक्षित सार्थक सरोकारका कारण केन्द्रीकृत आधारबाटै निर्देशित रहेको पाइन्छ ।

राजनीतिक दलहरूको केन्द्रीय निकाय नै सो दलको हकमा राष्ट्रव्यापी रूपमा निर्णय गर्न उत्प्रेरित देखिन्छन् र मातहत समितिका कामको जस पनि आफैँ लिन चाहन्छन् । राजनीतिक दलका मातहत संरचना केन्द्रीय निकायप्रति पूर्ण उत्तरदायी हुने गरेका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यकारी प्रमुखलगायतको उमेदवारीको अन्तिम निर्णय राजनीतिक दलको केन्द्रीय निकायबाट हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहमा गठित राजनीतिक दलका समिति र संरचनाहरू तत्तत् तहको सरकारसँग स्वायत्त र स्वतन्त्र सम्बन्ध राख्न आवश्यक नीतिगत तथा संरचनागत सुधार आवश्यक छ भन्ने बहस हुने गरेको भए तापनि अझै त्यसो हुन सकेको छैन । संविधानबाट शासनप्रणालीको सङ्घीयकरणको अभ्यास गरिरहँदा राजनीतिक दलमा सङ्घीयकरणको आधार र अभ्यास भने कमजोर रहेको छ । यसखालको अभ्यासप्रति राजनीतिक दलभित्र नै असन्तुष्टीका स्वरहरू नभएका होइनन तर पनि केन्द्रीय नेतृत्वको प्रभाव र चाहनाका कारण यस मुद्दाले निर्णायक मान्यता पाउन सकेको देखिँदैन ।

केन्द्रीकृत संरचना भएका राजनीतिक दलको प्रभाव र नियन्त्रण प्रदेश र स्थानीय तहका संरचनामार्फत तत् तहका सरकार सञ्चालन तथा उनीहरूबीचको समन्वय र सम्बन्धमा पर्नु स्वभाविक नै छ । समय-समयमा राजनीति दलको केन्द्रीय तहमा उत्पन्न हुने गडबडी, जोडघटाउ र नेतृत्व परिवर्तनले प्रदेश र स्थानीय तहको शासन सञ्चालनमा समेत सोही प्रकृतिको जोड-घटाउ र परिवर्तनको माग गर्दछ । विगतका सम्बन्ध, समन्वय र संवादका शैली र कार्यप्रणालीमा बदलाब ल्याइदिन्छ । राजनीतिक दलको केन्द्रीय तहमा उत्पन्न अस्थिरताबाट प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारहरू पनि अछुतो

रहन सक्दैनन् । अस्थिर राजनीतिक अवस्थाबाट राजनीतिक दलभित्र र अन्तर्राजनीतिक दलहरूबीच हुने शक्तिको बाँडफाँट र सन्तुलनमा आउने परिवर्तनले सङ्घीयताको कार्यान्वयनका स्वभाविक सवाल र आवाजहरूलाई उपेक्षा गरिदिन सक्ने देखिएको छ । तहगत सरकारमा हुनजाने फरक-फरक राजनीतिक दलको नेतृत्व र विचारधाराको फरकपनाले ती सरकारबीचको संवाद, समन्वय, सुनुवाई र कार्यप्रणालीमा समेत असर नगर्ला भन्न सकिन्न ।

अतः राष्ट्रिय राजनीतिक दलहरूको स्थानीय तथा प्रदेश तहको नेतृत्व, सङ्गठन संरचना र कार्यप्रणालीलाई सङ्घीयताको मर्मअनुरूप सङ्घीयकरण गरी स्थानीयता अनुरूपको निर्णय गर्ने अधिकार मातहत समितिहरूलाई प्रत्यायोजन तथा निक्षेपण गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ । राजनीतिक दल स्वम्को सङ्घीयकरणको अभ्यासले सङ्घीय तहमा उत्पन्न राजनीतिक अस्थिरताको असर देशैभरिका प्रदेश र स्थानीय तहको सञ्चालनमा पर्नबाट केही हदसम्म भए पनि रोक्न सक्छ ।

३. अन्तर्सरकार सम्बन्धका थाती मुद्दा र चुनौतीहरूको सम्बोधन

सङ्घीय शासनप्रणालीलाई क्रियाशील तुल्याउन सरकारका विभिन्न तहहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र पारस्परिक सहयोगको निकै महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । तहगत सरकारबीचको यस्तो सम्बन्ध स्वतः कार्यान्वयनमा भने आइहाल्दैन । अन्तर्सरकारी सम्बन्ध र समन्वयलाई जीवन्त तुल्याउन नीति, कानून, संरचना र कार्यप्रणालीहरू व्यवस्थित हुनु आवश्यक हुन्छ । सङ्घीयता कार्यान्वयनको सुरुवाती चरणमा रहेको नेपालले केही उपलब्धी हासिल गरे पनि देहायमा उल्लिखित केही चुनौती तथा समस्याहरूको उपयुक्त रूपमा सम्बोधन गर्न ध्यान दिनुपर्ने देखिएको छ ।

तहगत सरकारसँग अन्तर्सम्बन्धित कानून निर्माणमा ढिलाइ : नेपालको संविधानको धारा २३५ को उपधारा (१) ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध र समन्वय सङ्घीय कानूनमा व्यवस्था गरेबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ । संविधान तथा सङ्घीयताको सफल कार्यान्वयनको महत्त्वपूर्ण कसीको रूपमा रहेको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको (समन्वय र अन्तर्सम्बन्ध) व्यवस्थित गने सम्बन्धी

कानून नेपालको संविधान (२०७२) लागू भएलगत्तै बन्ने स्वभाविक अपेक्षा थियो । सङ्घीयता कार्यान्वयनको अनुभव नभएको नेपालका लागि यस्तो कानूनी व्यवस्था एक मार्गदर्शनको रूपमा काम गर्न सक्थ्यो । यस्तो कानूनबाट सङ्घीयता कार्यान्वयनको सुरुवाती वर्षहरूदेखि नै राज्यशक्तिको प्रयोग र सरकारका तहहरूबीच सहकारिता, सहअस्तित्त्व, समन्वय र पारस्परिक सहयोगमा आधारित अन्तर्सम्बन्ध व्यवस्थित गर्ने संविधानको मूल मर्म र प्राबधानको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न महत्त्वपूर्ण आधार प्राप्त हुने थियो । यति महत्त्वपूर्ण कानून निर्माणमा संविधान बनेको पाँच वर्ष[१] कुर्नुपर्ने तहसम्मको अस्वभाविक ढिलाइबाट सङ्घीय सरकारको प्रतिबद्धता तथा प्राथमिकता र प्रदेश एवं स्थानीय सरकारको यस प्रक्रियामा देखिएको सूचित सहभागिताप्रतिको चासो र क्षमता दुवै शङ्काको घेरामा परेका छन् ।

ऐनबाट तहगत सरकारका अधिकार क्षेत्रको कार्यान्वयनका जटिलता फुकाउन केही महत्त्वपूर्ण व्यवस्था गरेको छ । ऐनमा भएको व्यवस्थाले साझा अधिकार क्षेत्रका विषयमा सङ्घीय कानून नबनेकै कारणबाट सो विषयमा आफ्नो कानून बनाउन प्रदेश र स्थानीय तहले अब ढुकेर बस्नु नपर्ने भएको छ । तहगत सरकारका योजनाबीच तादात्म्यता कायम गर्न र समन्वय गर्न थप आधार निर्माण भएको छ। तथापि, यो कानून निर्माणमा प्रदेश र स्थानीय तहले उठाएका कतिपय चासो र सरोकारलाई सम्बोधन गर्न सकेको छैन । मूलतः ऐनको कार्यान्वयनलाई जीवन्त बनाउन महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी हुने समन्वयकारी संरचनाहरू समावेशी हुन नसकेको गुनासो प्रदेश र स्थानीय तहको रहँदै आएको छ । प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने राष्ट्रिय समन्वय परिषद्मा प्रधानमन्त्रीले छानेका स्थानीय तहका प्रत्येक प्रदेशबाट एक-एकजना रहने व्यवस्था गरेको छ । यस्तो व्यवस्थाले छनोट भएका प्रतिनिधिहरूको जवाफदेहीता स्थानीय तहको सामूहिक हित र सरोकारभन्दा प्रधानमन्त्रीप्रति हुन जाने आशंका स्थानीय तहका सङ्घ-महासङ्घबाट व्यक्त भएको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बमोजिम प्रत्येक प्रदेशमा मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेशभित्रका सबै गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख र उपप्रमुख सदस्य हुने व्यवस्थालाई

१ सङ्घीय संसद्को छैटौं अधिवेशनले पारित गरेपछि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच (समन्वय र अन्तर्सम्बन्ध) सम्बन्धी ऐन मिति २०७७ साउन १३ गते प्रमाणीकरण भई लागू भएको छ ।

यस ऐनले खारेज गरेको छ। यस ऐनबाट प्रदेश समन्वय परिषद् रहने व्यवस्था गरे पनि मुख्यमन्त्रीले स्वविवेकमा छनोट गरेका प्रत्येक जिल्लाबाट एकजना स्थानीय तहको प्रतिनिधि रहने सीमित प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन लागू भएपछि गठन भई संस्थागत विकासको क्रममा रहेका प्रदेश समन्वय परिषद्को संरचनामा स्थानीय तहको माग र अनुभवमा आधारित नभई गरिएको यस्तो परिवर्तनको पछाडि आधार र कारण खासै देखिँदैनन्। यसले प्रदेश समन्वय परिषद्का निर्णयलाई स्थानीय सरकारका माझ सर्वस्वीकार्यता बढाउन जटिलता थप्न सक्ने देखिन्छ।[७] तथापि, ढिलै भएपनि यस कानूनको निर्माणबाट अन्तर्सरकार सम्बन्ध र समन्वयमा थप आधार प्राप्त भएको छ। यस कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनतर्फ सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको सार्थक र सूचित चासो बढाउनुपर्ने आजको आवश्यकता रहेको छ।

सङ्घीय कानून निर्माणमा प्रदेश र स्थानीय तहसँगको परामर्शमा कमी : प्रदेश र स्थानीय तहसमेतको सार्थक सरोकार गाँसिएका विषयमा सङ्घीय कानून तर्जुमा गर्दा सार्थक संवाद र परामर्शमा निकै कमी रहेको पाइन्छ। सङ्घीय संसद्ले नेपालको संविधानअनुकूल बनाउन तथा अन्य समसामयिक संशोधनका नाममा २ सयभन्दा बढी प्रचलित नेपाल कानूनमा संशोधन तथा खारेजी गरेको छ।[८] तथापि ती संशोधनहरू प्रदेश र स्थानीय तहको बृहत्तर हितमा छैनन् भन्ने गुनासो गर्ने गरेका छन्। प्रक्रियागत रूपमा सङ्घीय सरकार (सङ्घीय संसद्) ले यस प्रक्रियामा प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारसँग आवश्यक संवाद र परामर्श नै नगरेको गुनासो उनीहरूको रहेको छ।

संशोधित व्यवस्थाहरूले एकात्मक राज्यव्यवस्थामा केन्द्र सरकारमा निहीत अधिकार क्षेत्रको संविधानको भावनाबमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहमा निक्षेपण गर्नुको सट्टा सङ्घीय सरकारको अधिकार क्षेत्र सुदृढीकरण र प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रलाई सीमित गर्ने विषयमा ती संशोधनहरू केन्द्रित भए भन्ने विश्लेषण प्रदेश र स्थानीय

७ अन्तर्सरकार समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध ऐन जारी भएलगतै गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल, नेपाल नगरपालिका संघ र जिल्ला समन्वय समिति महासङ्घ नेपालले संयुक्त प्रेस विज्ञप्ति जारी गर्दै यस ऐनका उल्लिखित प्रावधानप्रति असहमति जाहेर गरेका छन्।

८ नेपालको संविधानअनुकूल बनाउन केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्ने ऐन, २०७५ ले १०४ वटा प्रचलित नेपाल कानूनमा संशोधन र ५ वटा नेपाल कानूनलाई खारेज गरेको छ। यस्तै केही नेपाल कानूनलाई संशोधन, एकीकरण, समायोजन र खारेज गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०७४ ले १३ वटा प्रचलित नेपाल कानून खारेज गर्नुका साथै ३८ वटा नेपाल कानूनमा संशोधन गऱ्यो। साथै केही नेपाल ऐन संशोधन गर्न बनेको ऐन, २०७५ ले एउटा ऐन खारेज गर्दै ५४ वटा प्रचलित कानूनमा संशोधन गऱ्यो।

सरकारको रहेको छ।[९] संविधान जारी भएपछि सङ्घीय संसद्बाट तर्जुमा भएका मौलिक हकको कार्यान्वयनलगायतका लगभग तीन दर्जन नयाँ कानूनहरू, मुलुकी देवानी तथा फौजदारीसंहिता तथा कार्यविधि कानूनहरू तर्जुमा भई कार्यान्वयनमा आए। नागरिकको समग्र जनजीवन, संस्कृति र सभ्यतालाई दिशानिर्देश गर्ने उक्त ऐनहरूको कार्यान्वयन गर्न सबै तहका सरकारको सक्रिय तथा सूचित नेतृत्व अनिवार्य शर्त हो। तथापि कानून तर्जुमाका क्रममा प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग पर्याप्त परामर्श र उनीहरूको सूचित सहभागिता हुन नसक्दा ती कानूनहरूको कार्यान्वयनमा कुन तहको सरकारले के गर्ने ? कसको दायित्व के हुने र कुन तहका सरकारबाट जवाफदेहिताको आशा गर्ने ? भन्ने विषयमा अनुत्तरित रहेको छ।

यसैगरी सङ्घीय तथा प्रदेश तहको राजनीतिक नेतृत्व र स्थानीय सरकारका सङ्घ–महासङ्घका नेतृत्वबीच सङ्घीयता कार्यान्वयनका क्रममा भएका अनौपचारिक छलफल र परामर्शले तहगत सरकारबीचको पारस्परिक सहयोग र समझदारी अभिवृद्धि भएको देखिन्छ ।

कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुनु : कानून बन्ने तर त्यसको कार्यान्वयन र व्यवस्थापन फितलो रहने गरेको हाम्रो विगतको अनुभव छ। आफ्नो जन्मसँगै अन्तर्सरकारी सम्बन्ध र समन्वय सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयन सम्बन्धमा पनि स्वभाविक आशङ्काहरू उब्जनु अस्वभाविक होइन। कानूनको निर्माणसँगै प्रदेश र स्थानीय तहबाट सो कानूनका कतिपय विषयहरू संविधानको भावना र प्राबधानसँग अमिल्दा रहेका भनी प्रश्न उठेको छ। जुन उद्देश्य हासिल गर्न यस कानूनको जन्म भयो सोको सम्बोधन गर्न के यस कानूनका व्यवस्थाहरू पर्याप्त र उपर्युक्त सिद्ध हुनसक्लान् भन्ने जिज्ञासाहरू पनि सँगसँगै उठेका छन।[१०] कानूनबमोजिमका संरचनालाई क्रियाशील तुल्याउन राजनीतिक प्रतिबद्धता भएन भने ती प्राबधानहरू कार्यान्वयन हुन नसक्ने वा कार्यान्वयनमा आउन ढिलाई हुनजानेछ।

१ गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल, (२०७७), स्थानीय सरकारका दृष्टिमा बाझिएका सङ्घीय कानून, काठमाडौं नेपाल।

१० **प्रदेश** २ सरकारले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तर्सम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ६ उपदफा (१), (क), दफा ७ को उपदफा (१), (ग), उपदफा (२) मा कसुर र सजायँको निर्धारण सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था प्रदेशको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र दण्ड जरिवाना र सजायँ गर्नसक्ने व्यवस्थासँग बाझिएको, र दफा ९ को उपदफा (१) (क) मा भएको सङ्घीय कानूनबमोजिम प्रदेश प्रहरी वा प्रदेशस्तरको कुनै निकाय वा अधिकारीबाट हुने फौजदारी कसुरको अनुसन्धान सोही निकाय वा अधिकारीबाट हुनेछ भन्ने व्यवस्थाले प्रदेशले कानूनबमोजिम निर्णय गर्ने अधिकारलाई कुण्ठित गरेकोले सोको खारेजीको माग दावी गरिएको छ।

संविधान जारी भएपछि निर्वाचनबाट गठित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचको सम्बन्ध र समन्वय सुरुवाती वर्षहरूमा आशङ्का र एक-अर्काबीच आरोप-प्रत्यारोपमा नै बितेका छन् ।

सङ्घीय कानून नबन्दा प्रदेश र स्थानीय कानून तर्जुमा गर्न बाधा : संविधान बनेको पाँच वर्ष पूरा हुँदासमेत विभिन्न विषय क्षेत्रसँग सम्बन्धित कतिपय आधारभूत सङ्घीय कानूनहरू बनेका छैनन् । सङ्घीय कानूनको अभावमा प्रदेश र स्थानीय तहहरूले कानून बनाई आफ्नो संविधान प्रदत्त अधिकार क्षेत्रको कार्यान्वयन गर्न पाएका छैनन् । उदाहरणका लागि प्रदेश प्रहरी प्रशासन र शान्ति सुरक्षा प्रदेशको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र रहेको छ । यद्यपि, संविधानको धारा २६८ बमोजिम नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीबीचको भूमिका, प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको सञ्चालन, सुपरिवेक्षण र समन्वयसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ । उल्लिखित संवैधानिक व्यवस्थाको कार्यान्वयन गर्न नेपाल प्रहरीको प्रदेश प्रहरीमा समायोजन तथा कार्यसम्पादनका मापदण्डसम्बन्धी सङ्घीय कानून तर्जुमामा भएको ढिलाईका कारण संविधान बनेको पाँच वर्ष व्यतीत भइसक्दा पनि प्रदेशहरूले संविधानबमोजिम प्रदेश प्रहरी गठन र सञ्चालन गर्न सकेका छैनन् । यसबाट प्रदेश र सङ्घ सरकारबीच अविश्वासको वातावरण रहेको छ ।

सङ्घीयता कार्यान्वयनमा सबैभन्दा चुकेको पक्ष भनेको सङ्घ सरकार (नेपाल सरकार) ले आफ्नो हात माथि राखेर एकलौटी गर्ने गरेका निर्णय र सङ्घीयताको हचुवा कार्यान्वयन नै हो ।

प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकताअनुसार कानूनबमोजिम विभिन्न सरकारी सेवाको गठन गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ । यस व्यवस्थाको कार्यान्वयनका लागि सङ्घीय कानूनले आधार र मापदण्ड तोकिदिनुपर्ने हुन्छ । तोकिएको मापदण्डबमोजिम कानूनबमोजिम प्रदेश लोकसेवा आयोग स्थापना गरी प्रदेश सेवाका लागि आवश्यक जनशक्ति छनोट गर्न सक्ने व्यवस्थाको तत्काल

कार्यान्वयन गर्न सङ्घबाट समयमै सहजीकरण हुन सकेन । संविधान बनेको पाँच वर्ष पुरा हुँदा पनि प्रदेश र स्थानीय तहका सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीको मापदण्ड र ती सेवाबीचको अन्तर्सम्बन्ध सम्बन्धी व्यवस्था गर्ने अपेक्षा गरिएको सङ्घीय निजामति सेवासम्बन्धी कानून बन्न सकेको छैन । कारणतः प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूले संविधानप्रदत्त अधिकार क्षेत्रको अभ्यास गर्न समेत पाएका छैनन् ।

समन्वयकारी संरचना गतिशील नहुनु र नेतृत्वको भूमिका : संविधान र कानूनबमोजिम तहगत सरकारबीच समन्वय, सम्बन्ध र सहकार्यलाई बढावा दिन विभिन्न संरचना र निकायहरूको गठन गर्ने कानूनी आधार तयार हुनु आफैंमा सकारात्मक मान्नुपर्दछ । अन्तर्तह राजनीतिक विवाद समाधान सम्बन्धी संरचनाका रूपमा संविधानबमोजिम अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था भएको छ ।[११] सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (अन्तर्सम्बन्ध र समन्वय) ऐन, २०७७ बमोजिम तीनवटै तहका सरकारको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुने गरी प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, प्रत्येक प्रदेशका मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने प्रदेश समन्वय परिषद् र बिषय क्षेत्रगत सङ्घीय मन्त्रीको अध्यक्षतामा गठन हुने अन्तर्सरकारी विषयगत समितिहरूको व्यवस्था भएको छ । तथापि, यी महत्त्वपूर्ण समन्वयकारी संरचनाहरूको कार्यप्रणाली व्यवस्थित नहुनु, कार्यसञ्चालन कार्यविधि नबन्नु, निरन्तर बैठक नहुनु, बैठक र निर्णय प्रक्रिया सूचना तथा प्रमाणमा आधारित हुन नसक्नु, भएका निर्णयहरूको कार्यान्वयनको अवस्था समीक्षा, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली कार्यान्वयन नहुनुजस्ता समस्याहरू विद्यमान रहेका छन् । गठन हुने त्यस्ता संरचनामा तहगत सरकारको सम्मानजनक, उपयुक्त र समावेशी प्रतिनिधित्व गराउन नसकेकाले ती निकायबाट हुने निर्णयप्रति अपनत्व र स्वीकार्यताको विषय पनि कानून निर्माणको प्रारम्भदेखि नै चुनौतीपूर्ण देखिनु अर्को चुनौतीका रूपमा रहेको छ ।[१२]

---

११ अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठक प्रदेश सरकार गठन भएको लगभग ९ महिनापछि पहिलो पटक २०५५ साल मङ्सिर २३ गते बसेको थियो । त्यसपछि सो परिषद्को बैठक नियमित हुन सकेको छैन ।

१२ उदाहरणका लागि राष्ट्रिय समन्वय परिषद्मा स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व गर्दा प्रधानमन्त्रीबाट प्रत्येक प्रदेशबाट एकजनाका दरले तोकिएका प्रतिनिधि रहने व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय तहका सङ्घ-महासङ्घहरूले परिषद्मा स्थानीय तहका सङ्घ-महासङ्घबाट संस्थागत प्रतिनिधित्वको माग गरेका तथा ऐन निर्माणको सुरुवाती बहसमा प्रधानमन्त्रीले स्थानीय तहका सङ्घ-महासङ्घसँगको परामर्शमा त्यस्तो प्रतिनिधित्व तोक्ने प्रस्ताव गरेको भए तापनि विधेयक पारित हुँदा सङ्घ-महासङ्घको सुझाववमोजिम हुन नसक्दा सो परिषद्बाट हुने निर्णमा सबै स्थानीय तहको सामूहिक भावनाको प्रतिनिधित्व हुन नसक्ने प्रतिक्रिया स्थानीय तहका सङ्घ-महासङ्घको रहिआएको छ ।

अस्थिर राजनीतिक अवस्थाका समयमा अन्तर्सरकार सम्बन्ध र समन्वयसम्बन्धी संविधान तथा कानूनबमोजिम निर्माण गरिएका समन्वयकारी संरचना र कार्यप्रणालीहरू गतिशील हुन नसक्ने देखिएको छ । उदाहरणका लागि २०७७ पुस महिनामा संसद् विघटनको घटनाबाट उत्पन्न राजनीतिक अस्थिरताको बीचमा संविधानबमोजिमको अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठक प्राथमिकतामा पर्न सकेको छैन । घोषित निर्वाचनका लागि आवश्यक पर्ने बजेट व्यवस्थापनजस्तो महत्त्वपूर्ण विषयमा छलफल तथा परामर्श गर्न उपयुक्त हुने अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिमको तीनवटै तहका सरकारको प्रतिनिधित्व रहेको अन्तर्सरकारी वित्त परिषद्को बैठक पनि बस्न सकेको छैन ।

राजनीतिक अस्थिरता हुँदा तहगत सरकारबीच हुने संवाद र समन्वयको उद्देश्य र प्राथमिकतामा पनि एकमत कायम गर्न चुनौती हुने देखिन्छ । तहगत सरकारका फरक-फरक मुद्दा र चाहनाले ठाउँ पाउने गरेको देखिन्छ । उदाहरणका लागि सत्तारुढ दल नेकपाभित्र उत्पन्न विवादका बीचमा सङ्घीय सरकार र प्रदेश एवं स्थानीय सरकारका राजनीतिक नेतृत्वका बीचमा पहिलेभन्दा बाक्लै भेटघाट, कुराकानी, भेला, जमघटले स्थान पाएको देखिन्छ । तथापि ती भेटघाटको छलफलको उद्देश्य नेतृत्वको प्रभुत्व विस्तारमा केन्द्रीत रहेको देखिन्छ । ती संवादमा तहगत सरकारका संस्थागत विकासका थाती मुद्दाहरूमा बहस केन्द्रित नै भएको पाइँदैन । मिति २०७७ माघ २ गते प्रधानमन्त्री नेतृत्वमा गठित प्रदेशका मुख्यमन्त्रीसमेत सदस्य रहेको राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको बैठक आह्वान गरियो । बैठकमा मुख्यमन्त्रीहरूले प्रदेशको संस्थागत विकास र सङ्घसँगको सम्बन्धमा विद्यमान समस्याहरू उठान भए । जसमा समयमै सङ्घीय कानून नबन्दा प्रदेश कानून बनाउन कठिनाई भएको, सङ्घबाट समयमै बजेट निकासा प्राप्त नभएको, सङ्घबाट योजना प्रदेशमा हस्तान्तरण गरेको तर बजेट नपठाइएको, प्रदेशलाई जग्गाको अधिग्रहणसम्बन्धी अधिकार नहुँदा विकास आयोजना अगाडि बढाउन नसकेकोजस्ता समस्याहरू उठान भएका थिए । बैठकमा प्रधानमन्त्रीको जोड भने घोषित आसन्न निर्वाचनका लागि आवश्यक वातावरण बनाउन र तयारीमा लाग्न आग्रह गर्नुभयो ।[१२]

१२ हेर्नुहोस, कान्तिपुर दैनिक, (२०७७, माघ ३), विमल खतिवडा, केन्द्रस्थित मुख्यमन्त्रीहरूका गुनासैगुनासा, काठमाडौं ।

सङ्घीयता कार्यान्वयनमा संस्था र नेतृत्वप्रतिको विश्वासमा कमी : संविधान र कानूनका प्राबधानलाई जीवन्त बनाउने काम त्यसले आधार प्रदान गरेका संरचना र नेतृत्वमा भर पर्छ। आमजनताको चाहना र बृहत्तर हितमा कोरिएका आधुनिक लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यता बोकेका संविधान र कानूनका व्यवस्था पनि स्वतः कार्यान्वयनमा आइहाल्दैनन्। तिनको प्रभावकारिता कार्यकारिणीको प्रतिबद्धता, नेतृत्व कौशल र व्यवहारमा उतार्ने संरचनागत कार्यप्रणालीमा निर्भर हुन्छ।

देशको जीवनमा आउने महत्त्वपूर्ण परिवर्तन र परिघटनासँगसँगै घोषित अथावा अघोषित रूपमा एउटा नेतृत्व स्थापित भएको हुन्छ। त्यस्तो नेतृत्वप्रति जनताको विश्वास पनि कायम भएको हुन्छ। परिवर्तनलाई संस्थागत गर्ने सुरुवाती समयमा स्थापित नेतृत्वको सुझबुझपूर्ण भूमिका पनि उत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। स्थापित नेतृत्वका सामू शासनको वैधतालाई बचाइराख्ने निरन्तरको चुनौती पनि रहन्छ। त्यसो हुन नसकेमा परिवर्तनबाट प्राप्त उपलब्धीलाई रक्षा गर्न मुस्किल पर्नसक्छ। स्थापित नेतृत्वले शासनमा निरन्तरको जनविश्वास र वैधता कायम राखिरहन सङ्घीयतामा विभिन्न खालका औपचारिक तथा अनौपचारिक व्यवहार र कार्यप्रणाली अवलम्बन गर्न सकिन्छ। सन् १९४७ मा भारत स्वतन्त्र भएपछिका सम्भावित संक्रणमणकालको व्यवस्थापनका लागि स्वतन्त्र भारतका प्रथम निर्वाचित प्रधानमन्त्री जवाहरलाल नेहरूले त्यस्तै एक उपाय अपनाएका थिए। उनले आफ्नो कार्यकालभित्र सन् १९४७ देखी १९६३ को अवधिमा राज्यका मुख्यमन्त्रीहरूलाई लगभग ४ सयवटा पत्रहरू लेखेर सङ्घीय सरकारप्रति राज्य सरकारको विश्वास आर्जन गर्ने कार्य गरेका छन्। नेहरूले "लेटर्स टु चिफ मिनिष्टर" नामक सन्देशमूलक पत्राचारका माध्यमबाट सङ्घ र राज्यबीच साझा धारणा निर्माण गर्न तथा सङ्घ र राज्यबीचको सम्बन्धलाई विश्वासिलो बनाई भारतलाई सङ्घीयकरणको मार्गमा निर्देशित गर्न उल्लेख्य भूमिका खेलेका थिए।

नेपालमा सङ्घीयता कार्यान्वयनको सुरुवाती चरणमा पनि तहगत सरकारका प्रतिनिधिहरूबीच विषयगत क्षेत्र केन्द्रित विभिन्न छलफल र परामर्श भएका छन्। प्रदेश मुख्यमन्त्रीहरूबीचको पोखरा सम्मेलन, सङ्घीय कानूनमन्त्रीले प्रदेश कानून मन्त्रीहरूबीच भएको संयुक्त छलफल, कृषि मन्त्रीले प्रदेशका कृषि मन्त्रीहरूसँग गरेको छलफल,

प्रदेशका सभामुखहरूको पोखरा भेला, प्रदेशका प्रमुख न्यायाधिवक्ताहरूबीचको समय-समयमा भएको छलफलले आपसमा साझा मत निर्माण गर्न, सङ्घीय सरकार र प्रदेश सरकारबीच साझा धारणा निर्माण गर्न र परस्पर विश्वासको वातावरण सिर्जना गर्न आधार तयार भएको राम्रो पक्ष मान्न सकिन्छ।

नेपालमा स्थानीय सरकारहरूको साझा स्वार्थ र चाहनाको प्रतिनिधित्व गर्ने सवालमा उनीहरूका सङ्घ-महासङ्घहरू नेपाल नगरपालिका संघ, गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल र जिल्ला समन्वय समिति महासङ्घ नेपालले निर्वाह गरेको भूमिका उल्लेखनीय रहेको छ। सङ्घीयता कार्यान्वयनका क्रममा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनलगायत विषय क्षेत्रगत ऐन नियमको तर्जुमामा स्थानीय सरकारको साझा हकहितको प्रतिनिधित्व उनीहरूका सङ्घ-महासङ्घले गरेको देखिन्छ। यसैगरी सङ्घीय तथा प्रदेश तहको राजनीतिक नेतृत्व र स्थानीय सरकारका सङ्घ-महासङ्घका नेतृत्वबीच सङ्घीयता कार्यान्वयनका क्रममा भएका अनौपचारिक छलफल र परामर्शले तहगत सरकारबीचको पारस्परिक सहयोग र समझदारी अभिवृद्धि भएको देखिन्छ।

परिवर्तनलाई संस्थागत गर्न जनआस्था आर्जित नेतृत्वको स्थापनाका साथसाथै अन्य आवश्यक लोकतान्त्रिक संस्था, संरचना र कार्यप्रणालीको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। संस्थागत होस् वा व्यक्तिगत नेतृत्वप्रति सिर्जना हुने जनविश्वासले परिवर्तनका सुरुवाती चरणमा हुने गतिविधिहरूलाई अपेक्षित दिशामा अगाडि बढाउन र शासनलाई वैधता दिन महत्त्वपूर्ण योगदान गरेको हुन्छ। आफूमाथि प्राप्त जनविश्वासका भरमा परिवर्तनलाई संस्थागत गर्न सुरुवाती चरणमा थिति बसाल्ने ठूलो अवसर पनि त्यस्ता संस्था र नेतृत्वसामु रहेको हुन्छ। सङ्घीय शासनप्रणाली भएका मुलुकमा परिवर्तनको नेतृत्व, सङ्घीय सर्वोच्च अदालत वा संवैधानिक अदालत वा अन्तर्सरकार सम्बन्ध र समन्वय कायम गर्नेसम्बन्धी संरचना र कार्यप्रणालीसँग सम्बन्धित राज्यका संरचनाहरू निर्माण गरिन्छन्। ती संरचनाहरूबाट सङ्घीय शासनप्रणालीप्रतिको जनविश्वास र यस प्रणालीलाई फलदायी बनाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नेतर्फ सबै सचेत रहनु अपरिहार्य हुन्छ।

विषय क्षेत्रगत कानूनमा संशोधनमार्फत सङ्घीय सरकारको अधिकार क्षेत्रको विस्तार : प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारहरूले सङ्घीय कानून निर्माण वा संशोधन गर्दा आफ्नो

अधिकार क्षेत्रमाथि सङ्कुचन गर्ने गरेको बुझाई राखेका छन् । संविधानबमोजिमको प्रदेश र स्थानीय तहसँग सम्बन्धित अधिकार क्षेत्रका विषयमा सङ्घीय कानून बनाउँदा सामान्य परामर्श र छलफल नगरेकाले पनि होला प्रदेश र स्थानीय तहको सङ्घीय कानूनप्रतिको अपनत्व कमजोर रहेको देखिन्छ । शिक्षासम्बन्धी सङ्घीय कानूनमा सङ्घीय संविधानबमोजिम हालसम्म पनि सुधार र संशोधन हुन नसक्दा माध्यमिक शिक्षासम्मको विद्यालय सञ्चालन गर्नुपर्ने स्थानीय तहको अधिकारमा सङ्कुचन भएको धारणा स्थानीय सरकारहरूले राख्दै आएका छन् । त्यसैगरी वनसम्बन्धी कानूनमा संशोधन गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहको संवैधानिक अधिकार क्षेत्रलाई सङ्कुचन गरिएको उनीहरूको धारणा रहेको छ। प्रदेश नं. २ सरकारले त प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन व्यवस्थापन पनि सङ्घले गर्ने गरी सङ्घीय कानून लागू गरेकाले अमान्य र बदर घोषित गर्न सर्वोच्च अदालतमा रिट निवेदन दिएको अवस्था छ । सङ्घीय सरकारले पनि प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले उनीहरूको कानून निर्माण गर्दा सङ्घसँग समन्वय नगरेको, कानून निर्माण गर्दा मापदण्ड पालना नगरेका र कतिपय हदमा सङ्घीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र प्रवेश गरेका छन् भन्ने समेत गुनासो आउने गरेको छ ।[१४]

सङ्घीयता कार्यान्वयनमा सबैभन्दा चुकेको पक्ष भनेको सङ्घ सरकार (नेपाल सरकार) ले आफ्नो हात माथि राखेर एकलौटी गर्ने गरेका निर्णय र सङ्घीयताको हचुवा कार्यान्वयन नै हो । संविधानबमोजिम प्रदेश र स्थानीय सरकारको संवैधानिक अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने काम, योजना तथा परियोजना, स्रोत साधन र संरचना तथा जनशक्ति समयमै प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण नगरेकाले काममा दोहोरोपना र अन्योल रहेको निरन्तरको गुनासो रहिआएको देखिन्छ ।[१५] विद्यमान अन्योलतालाई हटाउन अन्तर्सरकारी समन्वयसँग सम्बन्धित क्रियाशील संरचनाहरूमा हुने प्रतिनिधित्वलाई थप सर्वस्वीकार्य बनाई समयबद्ध कार्ययोजनाका आधारमा सङ्घीयता कार्यान्वयनका बाँकी कामहरू सम्पन्न गर्नु हितकर देखिन्छ ।

१४ उदाहरणका लागि प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउँदा दण्ड सजायसम्बन्धी सङ्घीय कानूनविपरीतका व्यवस्था गरेको छ भन्ने आरोप सङ्घीय सरकारबाट लाग्ने गरेको छ ।

१५ विमल खतिवडा, (२०७७, माघ ३), केन्द्रसित मुख्यमन्त्रीहरूका गुनासैगुनासा, कान्तिपुर दैनिक, काठमाडौं ।

४. अन्त्यमा,

नेपालमा जबजब राजनीतिक दल वा मूलतः सत्तारुढ राजनीतिक दलभित्र राजनीतिक शक्ति सन्तुलनमा कुनै परिवर्तन वा गडबडी आउँछ, राजनीतिक अस्थिरताको जबर्जस्त कारकमध्येको एक सावित भएको छ।[१५] राजनीतिक अस्थिरता हुँदा विकास तथा सेवा प्रवाहको विषयले प्राथमिकता नपाउने र समाजका विभिन्न तप्का र तहहरू राजनीतिक बहसमा केन्द्रीत हुने देखिएको छ। सरकारबाट हुने विकास निर्माण र सेवा प्रवाहजस्ता विषयले प्राथमिकता नपाउने र राज्यको स्रोतको प्रभावकारी परिचालन प्रक्रिया सुस्त र निष्प्रभावी हुनजान्छ।

तरल राजनीतिक घटनाबीच सङ्घीयता कार्यान्वयनका पहलहरू थप चुनौतीपूर्ण हुने र अनुमानयोग्य हुन नसक्ने आँकलन गर्न सकिन्छ। लोकतन्त्रमा संविधानका प्रावधानमा प्राण भर्ने काम राजनीतिक दल र संविधानबमोजिमका संस्थाको नेतृत्वबाट हुन्छ। ती संस्थाहरूबाट अपेक्षित लोकतान्त्रिक कार्यपद्धति र तदनुकूलको व्यवहार गरेको देखिनु पनि पर्छ। नेतृत्वबाट हुनसक्ने सम्भावित सामान्य त्रुटीसमेतले जनतामा निराशा र समग्र शासनप्रणाली माथिको विश्वासलाई थप कमजोर सावित गरिदिन सक्छ। राजनीतिक अस्थिरताबाट जनतामा बढ्दो नैराश्यताको समयमै व्यवस्थापन गरी देशलाई थप अस्थिर हुन नदिन राजनीतिक दल र राज्यका निकायका नेतृत्वको सुझबुझपूर्ण भूमिका परीक्षाको घडीमा रहेको छ।

नेपालमा तहगत सरकारका सम्बन्ध र समन्वयका आयामहरू कुन मार्गमा अगाडि बढ्छन् भन्ने विषयले राज्यप्रणालीको विकास र सुदृढीकरणको मार्गचित्रलाई प्रभावित पार्ने निश्चित छ। हाल उत्पन्न राजनीतिक अस्थिरताका कारण हाम्रो अनुभव हासिल गर्दै गइरहेको संवैधानिक कार्यान्वयनको अभ्यास, तहगत सरकारबीचको समन्वय, सहकार्य र परस्पर सम्बन्धलाई आघात पुग्नसक्छ। राजनीतिक दलभित्रको कलह वा सङ्घीय सरकार तहमा देखिएको शक्तिको बाँडफाँट र सन्तुलनको प्रभावलाई कम गर्न

[१५] वि. सं. २०५१ सालमा नेपाली काङ्ग्रेस प्रतिनिधिसभामा स्पष्ट बहुमतमा थियो। सरकारको नेतृत्व गरिरहेका प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइराला र पार्टीका वरिष्ठ नेता कृष्णप्रसाद भट्टराई समूहबीच विवाद र असमझदारी उत्पन्न भएपछि सोको समयमै सम्बोधन हुन नसक्दा प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाको नेतृत्वको बहुमतको सरकारले प्रतिनिधिसभा विघटन गरी ताजा निर्वाचनमा गएको थियो। निर्वाचनबाट कुनै पनि दलको स्पष्ट बहुमत हासिल भएन र त्यसअवधिका सरकारहरू मिलिजुली सरकारको घनचक्करमा फस्नपुग्यो। सोही अवधिको सेरोफेरोमा तत्कालीन नेकपा (माओवादी) सशस्त्र जनयुद्धका गतिविधिले समेतले सघनता प्राप्त गरेको थियो।

भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने आवश्यक छ। सत्तारुढ दलमा देखिएको राजनीतिक असन्तुलनले संस्थागत हुँदै गएको प्रदेश र स्थानीय शासन अभ्यास तथा सङ्घीयकरणको जारी यात्रा अप्ठ्यारोमा नपरोस भन्नेतर्फ सबै पक्ष समयमै सचेत हुनु आवश्यक छ।

(श्री अधिकारी द एशिया फाउण्डेसनका शासन निर्देशक हुनुहुन्छ । श्री उपाध्याय द एशिया फाउण्डेसनका वरिष्ठ शासन सल्लाहकार हुनुहुन्छ । यस लेखमा प्रस्तुत विचारहरू लेखकका निजी हुन र प्रस्तुत विचारले फाउण्डेसनको आधिकारिक धारणा समेटेको मानिनेछैन ।)

सन्दर्भ-सामग्री

कानून किताब व्यवस्था समिति, (२०७२), नेपालको संविधान, काठमाडौं, नेपाल।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर्सम्बन्ध) ऐन, २०७७, काठमाडौं, नेपाल।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, काठमाडौं, नेपाल।

नेपालको संविधानअनुकूल बनाउन केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्ने ऐन, २०७५।

केही नेपाल कानूनलाई संशोधन, एकीकरण, समायोजन र खारेज गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०७४।

केही नेपाल ऐन संशोधन गर्न बनेको ऐन, २०७५।

गाउँपालिका राष्ट्रिय महासङ्घ नेपाल, (२०७७), स्थानीय सरकारका दृष्टिमा बाझिएका सङ्घीय कानून, काठमाडौं।

विमल खतिवडा, (२०७७, माघ ३), केन्द्रसित मुख्यमन्त्रीहरूका गुनासैगुनासा, कान्तिपुर दैनिक, काठमाडौं।

Adhikari, Bishnu & Upadhyay, Parshuram.(July 17, 2020).Inter-government Relations Bill: A Mixed Bag of Optimism for Subnational Governments.spotlight.com

सङ्घीयतामा महिला सहभागिताको चुनौती र अवसर

पुनम लिम्बु
अनुसन्धाता

जुनसुकै मुलुकमा जुनसुकै शासन व्यवस्था किन नहोस् समानता र समवेशिताको विषयले प्राथमिकता पाउन सबैभन्दा पहिले सबैको सोचमा परिवर्तन आउन जरुरी हुन्छ। समानता आजको आवश्यकता हो। समाजको सबै व्यक्ति बाराबर हुन् र बराबर अवसर पाउनुपर्छ भन्ने आधारभूत बुझाइ सबैमा हुन जरुरी छ। लिङ्ग, धर्म, जात, भूगोल, सम्पन्नता, विचार आदि कुनै पनि आधारमा विभेद गर्नु, यसै कारण कोही विशेष व्यक्ति, समुह र समुदायलाई राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक वा जुनसुकै क्षेत्रमा वञ्चित गर्नु, प्रतिनिधित्व हुन नदिनु पश्चगामी कदम हुन्छ। सबैलाई सबै अवसर समान रूपमा उपलब्ध हुनु अहिलेको विश्वको प्राथमिकता हो। समानता र समवेशिता अवधारणाको मूल उद्देश्य पनि यही हो।

समाजको सबै व्यक्ति बाराबर हुन् र बराबर अवसर पाउनुपर्छ भन्ने आधारभूत बुझाइ सबैमा हुन जरुरी छ।

यस लेखमा हामी सङ्घीयतामा महिला सहभागिताको चुनौती र अवसरबारे चर्चा गर्ने राजनीतिमा महिला सहभागिताबारे कुरा गर्छौं। राजनीतिमा महिला सहभागिता भन्दै गर्दा नेपालको वि. सं. २०७४ को चुनावपछि निर्वाचित महिला प्रतीनिधि यो लेखको आधार हो।

२०७४ को चुनावपछि राजनीतिमा महिला सहभागिता ह्वात्तै बढ्यो भन्ने भनाइ र बुझाइ

अहिले व्यापक छ। राजनीतिमा महिला सहभागिताको कुरा गरिरहँदा अहिले परिस्थिति बदलिएको र सकारात्मक हुँदै गएको चित्र देखाउन खोजिन्छ। सुन्दा रमाइलो लाग्ने यो भनाइ र बुझाइले केही सकारात्मक सन्देश प्रवाह गर्न खोजेको त देखिन्छ। तर, यथार्थमा त्यस्तो ह्वात्तै महिला प्रतिनिधि बढेर राजनीतिमा महिला सहभागिता सहज भएको होइन। अहिलेको महिला सहभागिताले लैङ्गिक समानताको विषयमा आमनेपाली जनता वा राजनीतिक दलको सोच परिवर्तन भएको भन्ने पटक्कै होइन। एक पटक तथ्यलाई हेरौं–

२०५४ को निर्वाचनमा महिला सहभागिता	
प्रमुख/अध्यक्ष	महिला = ०.३१%
	पुरुष = ९९.६९%
उपप्रमुख/उपाध्यक्ष	महिला = ०.३९ %
	पुरुष = ९९.६१%
वडा अध्यक्ष	महिला = ०.८८ %
	पुरुष = ९९.१२%
वडा सदस्य	महिला = १.९५ %
	पुरुष = ९८.०५%
महिला सदस्य	महिला = ९९.०५%
	खाली = ०.९५ %
कुल स्थानीय तह = ३,९७४	
कुल वडा = ३६,०५६	

स्रोत : निर्वाचन आयोग नेपाल

२०७४ को निर्वाचनमा महिला सहभागिता	
प्रमुख/अध्यक्ष	महिला = २.३९ %
	पुरुष = ९७.६१%
उपप्रमुख/उपाध्यक्ष	महिला = ९२.९६ %
	पुरुष = ७.०४%
वडाअध्यक्ष	महिला = ०.९२ %
	पुरुष = ९९.०७%
	खाली = ०.०१ %

२०७४ को निर्वाचनमा महिला सहभागिता	
वडा सदस्य	महिला = १.९६ %
	पुरुष = ९८.०३%
	खाली=०.०१ %
महिला सदस्य	महिला = ९९.९९%
	खाली = ०.०१%
दलित महिला सदस्य	महिला = ९७.३९%
	खाली = २.६१%
कुल स्थानीय तह = ७५३	
कुल वडा = ६,७४३	

स्रोत : निर्वाचन आयोग नेपाल

निर्वाचन आयोग नेपालको यो डाटाले प्रस्ट रूपमा राजनीतिमा महिला सहभागिताको चित्र देखाउँछ । राजनीतिमा महिला सहभागिताको कुरामा खासै परिवर्तन आएको छैन । दुई दशकपछिको नतिजाले प्रस्ट देखाएको छ कि बाध्यकारी प्रावधानबाहेक कुनै पनि अवस्थामा महिला प्रतिनिधित्वमा खासै सुधार भएको छैन । २०७२ को नेपालको संविधानअनुसार नेपाल सङ्घीय संरचनामा गएपछिको पहिलो निर्वाचनमा बाध्यकारी प्रावधान भएकै कारण मात्र स्थानीय तहको उपप्रमुख/उपाध्यक्षको पदमा लगभग ९३ प्रतिशत महिला प्रतिनिधि निर्वाचित भएको देखिन्छ जुन २०५४ सालमा १ प्रतिशत पनि थिएन । यसैलाई आधार मानेर राजनीतिमा नेतृत्व तहमा महिला प्रतिनिधित्व ह्वात्तै बढेको बुझिन्छ । यथार्थमा भने बाध्यकारी अवस्था नभएको पदहरूमा २० वर्षपछि पनि अवस्था उस्तै छ । बाध्यकारी प्रावधान नभएका स्थानीय तहका प्रमुख/अध्यक्ष पदमा २०५४ मा १ प्रतिशतभन्दा थोरै थियो भने अहिले २०७४ मा मुस्किलले २ प्रतिशतको हाराहारीमा पुगेको छ । त्यस्तै वडा अध्यक्ष पदमा पहिले पनि १ प्रतिशतभन्दा कम थियो महिला प्रतिनिधित्व अहिले पनि उस्तै छ । वडा सदस्य खुल्लातर्फ झण्डै २ प्रतिशत रहेको महिला प्रतिनिधित्व अहिले पनि उस्तै छ । यो तथ्यले के देखाउँछ भने विश्व जति नै अगाडि बढेजस्तो देखिए पनि, सूचना र सञ्चारमा पहुँच व्यापक भएको देखिए पनि, समाज निकै परिवर्तन भएको जस्तो देखिए पनि लैङ्गिक समानताको विषयमा,

समवेशिताको सवालमा हाम्रो समाजमा खासै परिवर्तन हुन सकेको छैन । २०५४ र २०७४ सालको स्थानीय निर्वाचनको परिणामले यही देखाउँछ । यो यथार्थ हाम्रो लागि समस्याको कुरा हो, चिन्ताको विषय हो ।

हरेक क्षेत्रमा नेपाली महिलालाई अगाडि बढ्न धेरै चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने बाध्यता छ । राजनीतिक क्षेत्र त्यसबाट अछुतो छैन । महिला सहभागिताको सवालमा सामजिक, राजनीतिक र आर्थिक चुनौती मुख्य पाटो हो ।

सामाजिक चुनौती :

हाम्रो समाजले महिला र पुरुषलाई हेर्ने दृष्टिकोण नै विभेदकारी छ । महिलालाई पुरुषभन्दा कमजोर ठानिन्छ, यो यथार्थ हो । हिजो छोरा र छोरीलाई हेर्ने विभेदकारी दृष्टिकोण आज महिला र पुरुषलाई हेर्ने विभेदकारी दृष्टिकोणको जग हो । महिला अगाडि बढेको र महिलाले राजनीतिमा नेतृत्व लिएको हेर्न सक्ने र पचाउन सक्ने क्षमता हाम्रो समाजमा विकास भइसकेको छैन जसको उपज हरेक क्षेत्रमा महिलालाई पुरुषको तुलनामा धेरै चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने । महिलाको हरेक कदममा प्रश्न उठाउने समाजले लैङ्गिक समानताको कुरालाई सहजै आत्मसात गर्न सक्दैन ।

गएको चुनावलाई मात्रै हेर्दा पनि महिलाको अवस्था चित्रण गर्न सहज हुन्छ । कामको सिलसिलामा भेट हुनु भएका सबै महिला जनप्रतिनिधिले आफ्नो अनुभव सुनाउँदा उल्लेख गर्ने प्रमुख कुरा 'समाज' ले गर्ने व्यवहार हुन्थ्यो । उहाँहरूको अनुभवमा एकजना महिला पात्र राजनीतिमा अगाडि आउनुपर्‍यो भने विभिन्न तह पार गरेर आउनुपर्ने बाध्यता छ । राजनीतिमा आउन परिवार, पार्टी र समाज यो तीन तह महिलाले पार गर्नैपर्ने हुन्छ । परिवारमा बुबा वा श्रीमान वा दाजुभाइको स्विकृती लिनुपर्ने, आफ्नो पार्टीले विश्वास गरेर टिकट दिनुपर्ने, त्यसपछि समाजले पत्याएर भोट दिएर जिताउनुपर्ने बाध्यता छ । अब चुनौती त्यति बेला थपिन्छ जब एकजना बुबाले आफ्नो छोरीलाई वा श्रीमानले श्रीमतीलाई घर बाहिर स्वतन्त्र रूपमा हिँड्न अनुमती दिनुपर्ने अवस्था हुन्छ र त्यो दिन उनीहरू तयार हुन्नन्, सङ्कोच मान्छन् । जाजरकोटमा भेटिनुभएको एकजना महिला वडा सदस्य उम्मेदवारलाई घरदैलो कार्यक्रममा भोट माग्न जानै मुस्किल पर्‍यो

किनभने श्रीमानले जान दिनुभएन । भूगोल अप्ठ्यारो भएको ठाउँमा भनेकै समयमा कुनै ठाउँ पुग्न र घर फर्किन समस्या हुने र श्रीमानले तोकेकै समयमा घर आइपुग्नैपर्ने बाध्यता प्रस्तुत गरेपछि गाऱ्हो त पर्ने नै भयो । परिवारले सहज वातावरण नबनाइदिँदा चुनौती थपिने ।

सामाजिक नियम कानून पनि महिलालाई बढी लागू हुने अन्यायपूर्ण प्रचलन छ, हाम्रो समाजमा । एकजना पुरुष जुनसुकै क्षेत्रमा काम गर्ने होस् उसलाई रात-विरात बाहिरा हिँड्ने, जाँड-रक्सी खाने, बैठक, भेला भन्दै हिँड्ने छुट छ । तर परिस्थिति विशेषले कुनै महिला पात्र घरबाहिर निस्किरहनु पऱ्यो भने अनेक लाञ्छना बेहोर्नुपर्ने, समाजले अस्वीकर गर्ने प्रवृत्ति छ। पार्टीकै काम होस् वा चुनावको बेला होस् एक महिला पात्रलाई रात-विरात हुने बैठक, भेला, छलफल, भोजमा गइरहन सहज बन्दैन जसको कारणले धेरै कुराको जानकारीबाट पछाडि पर्ने सम्भावना हुन्छ । उदयपुरमा एकजना अनुभवी महिला राजनीतिकर्मीको तीतो अनुभव थियो, "म राति राति पार्टीको साथीहरूसँग भोज खाँदै, रक्सी खाँदै छलफलमा बस्न सकिन, मेरै पछाडि आफ्नै साथीहरूले गद्दारी गरेको थाहै पाउन सकिन जसको कारणले हार बेहोर्नु पऱ्यो । महिला भएकै कारण मेरो हार भयो ।" यस्तो अनुभवहरू हरेक महिला राजनीतिकर्मीको छ, चाहे नयाँ हुन् वा पुरानो । न्यायिक समितिको संयोजक एक उपप्रमुख घरेलु हिंसाको शिकार बन्छ, हाम्रो समाजमा । वडा अध्यक्षसँग अनैतिक सम्बन्धको आरोप लगाइ श्रीमानले कुटपिट गरेको तीतो भोगाइबाट बाँच्नु भएको उपप्रमुखको जीवन नै चुनौतीपूर्ण छ ।

समाजको एउटा अभिन्न अङ्ग हो, राजनीति । यसभित्रको शक्ति सङ्घर्ष र विभेदकारी आचरणले महिलाको राजनीतिक यात्रामा थप चुनौती थप्ने काम गर्छ । राजनीतिक पार्टीले महिलालाई स्वतःस्फूर्त नेतृत्व गर्ने अवसर दिएको उदाहरण कम भेटिन्छ । महिलाले स्थान पाउनु भनेको आफ्नो अवसर गुम्नु हो भन्ने उदेकलाग्दो बुझाइ पुरुष राजनीतिकर्मीको छ। उच्च तहको नेता पुरुष नै हुनुपर्छ, भन्ने मानसिकता । स्याङ्जाको एक पालिकामा भेट हुनुभएको उपप्रमुख धेरै अनुभवी हुनुहुन्थ्यो, पार्टीमा योगदान पनि धेरै थियो, दाबेदार प्रमुख पदको हुनुहुन्थ्यो तर पार्टीले उहाँलाई प्रमुखमा पत्याएन र

उपप्रमुखमा चित्त बुझाउन बाध्य हुनुभयो । जतिनै अनुभवी महिला सदस्य पार्टीमा भए पनि अर्को पुरुष सदस्य अगाडि आउनेबित्तिकै कम अनुभवी, कम योगदानको भए पनि प्राथमिकतामा पुरुष भारी भइहाल्छन् । जिल्ला नेतृत्व सम्हाल्नुभएका कैलालीका एक पुरुष राजनीतिकर्मीको बुझाइमा महिलालाई समान अवसर जरुरी हो तर क्षमतावान अनुभवी महिलाको कमीले त्यो हुन नसकेको हो । पार्टीले अवसर नै नदिए महिलाको क्षमता विकास सम्भव नहुने बुझाई र आत्मालोचनासहितको सुधारमा अग्रसरताको कमी उहाँमा थियो । महिलाको क्षमतामा प्रश्न उठाएर लैङ्गिक समानताको विषयमा आफ्नो गैरजिम्मेवारीपूर्ण सोच र व्यवहारबाट पञ्छिन खोज्ने प्रचलन हाम्रो समाज सामान्य प्राय छ ।

जति धेरै चुनौती महिलालाई वर्तमानमा छ त्यति नै धेरै समभावना भविष्यका लागि देखिन्छ ।

बाध्यकारी प्रावधान नभएको अवस्थामा पार्टीले महिला उमेदवार दिन कन्जुस्याइँ गर्छ । पदकै हिसाबले हेर्ने हो भने पनि स्थानीय तहमा झन्डै ३ प्रतिशत मात्रै महिला प्रमुख /अध्यक्ष हुनु र वडा अध्यक्ष पदमा झन्डै १ प्रतिशत पनि महिला प्रतिनिधित्व नहुनुले पार्टीले महिलाप्रतिको दृष्टिकोण उजागर गर्छ । उमेदवार नै कम भएकाले नतिजा कम भएको हो । महिला उमेदवार बढाउनतर्फ कुनै पनि पार्टीको चासो देखिँदैन । लज्जास्पद कुरो त एउटा पार्टीले उमेदवार दिँदा प्रमुख/अध्यक्ष वा उपप्रमुख/उपाध्यक्ष फरक लिङ्गको हुनु पर्नेमा धेरैले 'उप' पदमा मात्रै महिलालाई अवसर दिए जसको कारण उपप्रमुख/उपाध्यक्ष पदमा झन्डै ९३ प्रतिशत प्रतिनिधि हुन पुग्यो । चुनावमा दुई भिन्न राजनीतिक पार्टी मिलेर लडेको परिस्थितिमा बाध्यकारी प्रावधान नहुँदा पुरुष नै उमेदवार उठाए र बाँकी झन्डै ७ प्रतिशतमा फेरि पनि पुरुष नै आए । ठाउँ पाएसम्म महिलालाई अवसर नदिई पुरुषले सबैतिर ओगट्छन् । जसोतसो पार्टीले पत्याएर टिकट दिए पनि समाजले पत्याएर भोट पाएर अगाडि बढ्नु महिलाको लागि अर्को चुनौती हुन्छ । एकजना महिला उमेदवारले अर्को पुरुष उमेदवारसँग प्रतिस्पर्धा गर्नु पर्दा समाजले महिला उमेदवारलाई रोज्ने सम्भावना कम हुन्छ । यो हाम्रो समजको चरित्र हो । बाग्लुङको एक पालिकामा

उपप्रमुख पदमा प्रतिद्वन्दी पुरुष भएको कारणले महिला उमेदवारले हार बेहोर्नु पऱ्यो । पराजित हुनुभएको महिला उमेदवारको अनुभवमा अर्को पार्टीले पनि महिला नै उमेदवार उठाइदिएको भए जुनसुकै पार्टीको उमेदवार भए पनि महिला प्रतिनिधिनै विजयी हुने थियो । अहिले उहाँको पलिकामा प्रमुख र उपप्रमुख दुवैजना पुरुष हुनुहुन्छ ।

सबै खुड्किलो पार गरेर निर्वाचित नै भइसकेपछि पनि महिला जनप्रतिनिधिलाई काम गर्न सहज भने छैन । महिला प्रतिनिधि भएकै कारण महिलाको विषय मात्रै जिम्मा दिने, अन्य विकासलगायतका विषयबाट टाढा राख्न खोज्ने अभ्यास पालिकाहरूमा सहजै भेटिन्छ । महिला प्रतिनिधिले हरेक पल पुरुष सहकर्मी/समकक्षीहरूसँग दृश्य-अदृश्य सङ्घर्ष गरिरहनुपर्छ । धेरै स्थानीय तहमा उपप्रमुख/उपाध्यक्ष महिला हुनुहुन्छ जसले आफ्नो जिम्मेवारी र अधिकार स्वतन्त्र रूपमा प्रयोग गर्न पाउनु भएको छैन । उदाहरणका लागि स्थानीय तहमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिको संयोजक उपाध्यक्ष वा उपप्रमुख हुने व्यवस्था भए पनि यसमा धेरै प्रभाव प्रमुख/अध्यक्षकै हुने गरेको भेटिन्छ ।

हाम्रो समाजमा सम्पत्तिमाथिको अधिकार महिलाभन्दा पुरुषमा धेरै छ । सामाजिक संरचनाको उपज शिक्षा र अवसरको अभावमा जागिर, व्यवसाय र अन्य आयस्रोतको क्षेत्रमा महिलाको पहुँच कम भई परनिर्भरता बढ्यो । कालान्तरमा महिलालाई अगाडि बढ्न नदिने बाधकको रूपमा आर्थिक पक्ष टड्कारो रूपमा प्रस्तुत भएको छ । अहिलेको महँगो राजनीतिमा महिलालाई चुनौती थप भएको छ । खर्च गर्न सक्नेले मात्रै आगामी दिनमा राजनीतिक क्षेत्रमा अगाडि बढ्न सक्छ भन्ने सन्देश गएको चुनावले दियो । क्षमता र अनुभव मात्रै नभएर अब आर्थिक पाटो पनि जोडिनुले अबको दिनमा राजनीतिमा महिलाको यात्रा झन् कठिन हुने देखिन्छ । लैङ्गिक हिसाबले तल पारिएकै थिए, आर्थिक हिसाबले पछाडि हुनु अर्को दुर्भाग्य । बाध्यात्मक परनिर्भरताले स्वतन्त्र रूपमा काम गर्न दिँदैन । आफुसँग चुनावमा खर्च गर्ने पैसा नभएकै कारण पार्टीले दिएको टिकट अस्वीकर गरेको उदाहरण पनि छन् ।

सङ्घीयतामा समग्र महिला सहभागिताको सवाल चुनौतीपूर्ण नै छ । यस विषयमा धेरै कुरा माथि उल्लेख भइसक्यो । महिलाको कुरा गरिरहँदा महिलाभित्र पनि सिमान्तकृत,

अल्पसङ्ख्यक, जनजाति, दलितलगायत समुहको महिला प्रतिनिधि झन् चुनौतीपूर्ण छ । दलित महिला प्रतिनिधिको सङ्घर्ष र चुनौती अर्को जाति वा समुदायको महिला प्रतिनिधिको भन्दा फरक र जटिल छ । तुलनात्मक हिसाबले झन् कठिन देखिन्छ । एकजना दलित महिला सदस्यले भोग्नुपर्ने विभेद लैङ्गिक साथै जातिय पनि हुन्छ । समाजले महिला नेतृत्वलाई सहजै स्वीकार्न मुस्किल परेको अवस्थामा दलित महिला सदस्यलाई आफ्नो जनप्रतिनिधि मान्नु झन् गाह्रो परेको देखिन्छ, भेटिन्छन् । म्याग्दीमा भेटिनुभएको एक निर्वाचित दलित महिला सदस्यलाई गाउँस्तरीय एक बैठकमा गाउँलेले चिया खाको गिलास माझ्न दबाब दिइयो । आफ्नो आत्मसम्मानको रक्षार्थ सारा समाजको अगाडि एक्लैले खरो प्रतिबाद गर्नुपऱ्यो । यस्तो घटना हाम्रो समाजमा घटिइरहेको छ जसको लेखाजोखा राखिएको छैन । समवेशिताको सवालमा हामी कति संवेदनशील छौं भन्ने प्रतिनिधि घटना मात्रै हो, यो । बाध्यकारी प्रावधान नहुँदो हो त दलित महिला सदस्य गएको चुनावमा आउने नै थिएनन् । दलित महिला सदस्य अनिवार्य गरेको कारण अरू कुनै पदमा दलित समुहबाट पुरुष वा महिला प्रतिनिधि आउन सकेनन्, केही अपवादबाहेक । दलित समुहका पुरुष राजनीतिकर्मीलाई पनि आफ्नो अवसर गुमेको पीर छ जसरी अन्य पुरुषलाई महिलाको अनिवार्य सहभागिताले पुगेको छ ।

चुनौतीसँग सधैं सँगै आउने अपरिहार्य आयाम सम्भावना हो । जति धेरै चुनौती महिलालाई वर्तमानमा छ त्यति नै धेरै समभावना भविष्यका लागि देखिन्छ । अहिलेको सानो बदलावले भोलिको समानताको ढोका खोल्छ । सबै क्षेत्रमा महिलाको समान सहभागिताको लागि बाध्यकारी प्रावधान हुन जरुरी छ । जबसम्म महिलाको उपस्थिति र प्रतिनिधित्व अनिवार्य हुँदैन लैङ्गिक समानताको सपना पूरा गर्न सक्दैनौं । उपस्थिति नै आन्दोलन हो । प्रतिनिधित्व नै एक मात्र विकल्प हो । सकरात्मक विभेदलाई आत्मसात गर्दै सकेसम्म धेरै अवसर महिलाका लागि सिर्जना गर्नुपर्छ । जसरी स्थानीय तहमा अहिले महिला जनप्रतिनिधि आउनुभएको छ उहाँहरूले एक ऊर्जा सञ्चार गर्न सफल हुनु भएको छ । समाजमा आशा छर्न सफल हुनुभएको छ । भोलिको दिनमा राजनीतिलाई निरन्तरता दिने सङ्कल्प नै सम्भावना हो । निर्वाचित महिला जनप्रतिनिधि चाहे वडा सदस्य हुन् वा वडा अध्यक्ष, प्रमुख, उपप्रमुख, प्रदेशसभा सदस्य नै किन नहुन

सबैमा राजनीतिक कर्मलाई अगाडि बढाउने जोश छ, भोलिको दिनहरू अझै राम्रो हुने विश्वास छ । यो विश्वास नै लैङ्गिक समानताका लागि क्रान्ति हो । जस्तोसुकै चुनौतीपूर्ण परिवेशमा पनि सकरात्मक सोच राख्ने, भविष्यप्रति आशावादी रहने चरित्रले महिलालाई हरेक सम्भावनाको दाबेदार बनाएको छ । सामाजिक चेतनास्तर उकास्न कानूनी रूपमै महिलाको सहभागिता सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।

विगतमा कल्पनाभन्दा बहिरको कुरा ९२ दशमलव ९६ प्रतिशत महिला उपप्रमुख/उपाध्यक्ष आजको यथार्थ हो । यो खुशीको कुरा हो । तर गौरव नै गर्नुपर्ने कुराचाहिँ होइन । बाध्यकारी व्यवस्था नभए तथ्य नफेरिने रहेछ । २० वर्षपछि पनि हाम्रो विभेदकारी सोचमा स्वतःस्फुर्त परिवर्तन आउन सकेको रहेनछ । समय र वर्ष बित्दैमा समाज र सोच बदलिन्छ भन्नु मूर्खता हो । सामाजिक रूपान्तरणका लागि नीतिगत रूपमै रूपान्तरित हुँदै जानुपर्छ । नीति निर्माता रूपान्तरणकारी हुनुपर्छ । एकल प्रयास वा एकपक्षीय भूमिकाले सम्भव हुने कुरा होइन, लैङ्गिक समानताको लक्ष्य प्राप्ती । चक्रिय सम्बन्ध व्यक्ति र समाजको । समयले सबै आफैँ ठीक गर्छ भन्नु बेतुकको कुरा हो ।

सन्दर्भ सामाग्री

निर्वाचनमा लैङ्गिक तथा सामाजिक समावेशीकरण । स्थानीय तह, प्रदेश सभा सदस्य, प्रतिनिधि सभा सदस्य, राष्ट्रिय सभा सदस्य, राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति निर्वाचन २०७४ । निर्वाचन आयोग, नेपाल कान्तिपथ, काठमाडौं

सङ्घीयतामा वित्तीय व्यवस्थापन

रामुप्रसाद डोटेल
उपमहालेखापरीक्षक

१. पृष्ठभूमि

देशको मूल कानून संविधानले नै केही निश्चित विषयहरू केन्द्रीय सरकारको अधिकार क्षेत्रअन्तर्गत राखी बाँकी शक्ति र अधिकार केन्द्र र राज्य सरकारबीचमा बाँडफाँट गरी राज्य सञ्चालन गर्ने व्यवस्थालाई सङ्घीयता भनिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा नेपालको संविधान २०७२ मार्फत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच शक्ति र अधिकारको बाँडफाँट गरी सङ्घीयताको कार्यान्वयन गरिएको छ । सोही संविधानले नेपालमा सात प्रदेश र तोकिएअनुसारका स्थानीय तह रहने व्यवस्था गरेको छ । सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहबीच राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरिने व्यवस्थाअनुरूप ती तहका आ-आफ्नै अधिकारहरू रहेका छन् । संविधानको अनुसूचीी ५ मा सङ्घका अधिकार, अनुसूची ६ मा प्रदेशका अधिकार, अनुसूची ७ मा सङ्घ र प्रदेशको अधिकार, अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकार र अनुसूची ९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको सूची व्यवस्था गरिएको छ । राज्यका सबै तहहरूले आफूलाई संविधानले सुम्पिएको अधिकार क्षेत्रको प्रयोग समन्वयात्मक रूपमा गरिनुपर्ने व्यवस्था छ ।

संविधानले सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि तीन तहका सरकार गठन हुने र ती सरकारको आआनै वित्तीय अधिकार अर्थात राजश्व सङ्कलन, बजेट निर्माण र कार्यान्वयन गर्ने अधिकार रहने उल्लेख गरेको छ । सबै तहका सरकारको बेग्लाबेग्लै सञ्चित कोष हुने र सो कोषमा सबै प्रकारको राजश्व तथा प्राप्ती रकम जम्मा हुने एवं विनियोजन

ऐनले गरेको व्यवस्थाबमोजिम खर्च गरिने व्यवस्था छ । साथै तीनै तहका सरकारले आफ्नो क्षेत्राधिकारको राजश्व सङ्कलन गर्ने, साझा अधिकार क्षेत्रको राजश्व सङ्कलन गरी बाँडफाँट गर्ने, एक तहले अर्को तहलाई विभिन्न प्रकारको अनुदान दिने, वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने, व्यवस्थापकीय अधिकार प्रयोग गरी राजश्वको दर तोक्ने, योजना तर्जुमा, बजेट विनियोजन, कार्यक्रम कार्यान्वयन, अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने भएकाले हरेक तहका सरकारको आ-आफ्नै वित्तीय व्यवस्थापनका प्रक्रिया र ढाँचा हुने अवस्था छ । विगतमा एउटै प्रक्रिया र ढाँचाले राज्यको वित्तीय व्यवस्थापनलाई सञ्चालन भएको अवस्था थियो । तर राज्यका तीन तहका सरकारको बेग्लाबेग्लै वित्तीय व्यवस्थापन हुने अबस्थामा वित्तीय व्यवस्थापनलाई कुनै एक तहको भन्दा समग्रतामा ब्याख्या बिश्लेषण गर्नु जरुरी हुन्छ । यसरी सङ्घीयताको वित्तीय व्यवस्थापनलाई तीनै तहको एकिकृत वित्तीय व्यवस्थापन (Integrated Financial Mangement) को रूपमा लिनुपर्दछ ।

२. वित्तीय व्यवस्थापन

सङ्घीयतामा आर्थिक विकासका लागि प्रभावकारी राज्य सञ्चालन जरुरी हुन्छ । यस प्रयोजनका लागि विवेकसम्मत ढङ्गले राजश्व सङ्कलन गरी जवाफदेहीपूर्ण तवरले खर्च गर्ने र सेवा प्रवाह, विकास निर्माण, आर्थिक वृद्धि, गरिबी निवारण गर्ने लक्ष्य निर्धारण गरिएको हुन्छ । यी लक्ष्य प्राप्त गर्न सकेमा राज्यप्रतिको विश्वसनीयता अभिवृद्धि हुन्छ । प्रभावकारी राज्य सञ्चालनका लागि सबल सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन अतिआवश्यक हुन्छ । सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन कमजोर भएमा स्रस्रोत साधनको मितव्ययी दक्ष र प्रभावकारी उपयोग हुन सक्दैन । फलस्वरूप जनताको अपेक्षा पूरा हुन सक्दैन र मुलुक सधैं पछाडि परेको हुन्छ । तसर्थ हरेक देशले वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारका प्रयासहरू सञ्चालन गरिरहेको पाइन्छ । सङ्घीयता कार्यान्वयनपश्चात वित्तीय व्यवस्थापनलाई सङ्घको मात्र नभएर प्रदेश र स्थानीय तहसमेतको समग्र रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ । त्यसैले सङ्घीयताको वित्तीय व्यवस्थापनले राज्यका तीन तहका सरकारले स्रोत साधनको प्राप्ती, बजेट निर्माण, कार्यान्वयन, खर्च, अभिलेखन एवंव प्रतिवेदन, अनुगमन र लेखापरीक्षण सम्बन्धमा अवलम्बन गरेको नीति, विधि र प्रक्रियाको समष्टीगत रूपलाई जनाउँदछ ।

३. सङ्घीयतामा वित्तीय व्यवस्थापन प्रक्रिया

वित्तीय व्यवस्थापनको प्रक्रिया सङ्घ, प्रदेश, र स्थानीय जुनसुकै सरकार भए पनि एकै प्रकृतिको हुन्छ। सञ्चालन प्रक्रिया, सबल र सबल दुर्बल पक्षहरू सरकारपिच्छे फरक हुन सक्दछन्। सुधारका प्रयासहरू सरकार विशेषमा केन्द्रित भई सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ। तथापि सङ्घीयताको सन्दर्भमा वित्तीय व्यवस्थापन भन्नाले तीनै तहका सरकारको समग्र वा एकीकृत अवस्थालाई इङ्गित गर्दछ। वर्तमान विश्वमा सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनमा कस्तो हुनुपर्छ भन्ने सन्दर्भमा विभिन्न सिद्धान्त वा असल अभ्यासहरू कार्यान्वयनमा आएका छन्। ती सिद्धान्तहरू पालना भएको स्थितिमा सम्बन्धित सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन सबल मानिन्छ। तर सो पालना नभएको अवस्थामा वित्तीय व्यवस्थापन कमजोर हुन्छ। सबल र सुदृढ वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा देहायका प्रक्रियाहरूसँग सम्बन्धित अवस्था विद्यमान हुनु आवश्यक छ।

३.१ बजेट तर्जुमा एवं स्वीकृती : लोककल्याणकारी राज्य सञ्चालन गर्ने सन्दर्भमा सरकारले विकास निर्माण, सेवा प्रवाह, राजश्व सङ्कलन, वैदेशिक सहयोग परिचालन सम्बन्धमा नीति निर्माण गर्दछ। ती नीतिको आधारमा रहेर बजेट विनियोजन, राजश्व सङ्कलन र कार्यक्रम सञ्चालन गरिन्छ। यस प्रयोजनका लागि बजेट निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले सार्वजनिक क्षेत्रमा वित्तीय व्यवस्थापन कार्यको सुरुवात बजेट तर्जुमा र स्वीकृतीबाट हुन्छ। बजेट विश्वसनीय र भरपर्दो हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता रहेको छ। पर्याप्त अध्ययन विश्लेषण गरी बजेट तयार गरिनुपर्दछ। बजेटमा सरोकारवालाको सहभागिता अपेक्षित हुन्छ। बजेट विनियोजन गर्ने तर सोको पालना नगरी खर्च गर्ने परिपाटी वित्तीय व्यवस्थापनको दृष्टिले उपयुक्त मान्न सकिँदैन। यर्थाथमा जनताको मागबमोजिमका योजना तथा कार्यक्रममा बजेट विनियोजन गर्ने, खर्च गर्ने क्षमता आँकलन गरेर बजेट राख्ने, दवाव र प्रभावका आधारमा बजेट विनियोजन गर्ने नभई निश्चित मापदण्डका आधारमा बजेट विनियोजन गर्ने व्यवस्था अवलम्बन गर्नु आवश्यक हुन्छ। बजेट उपर व्यवस्थापकीय नियन्त्रण महत्त्वपूर्ण हुन्छ। तसर्थ प्रत्येक तहका सरकारको बजेटमा पर्याप्त छलफलपश्चात जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूबाट

अनुमोदन गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ । जनप्रतिनिधिको स्वीकृती बेगर एक पैसा पनि कर उठाउन वा खर्च गर्न मिल्दैन भन्ने मान्यता रहेको हुन्छ । बजेट तर्जुमा प्रक्रियालाई व्यवस्थित बनाउन आवधिक योजना र मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने परिपाटी अवलम्बन गरिन्छ । बजेट वित्तीय नियन्त्रणको प्रमुख साधन भएकाले यसलाई व्यवस्थित गर्न सकेमा सङ्घीयताको वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढ हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

३.२ बजेट कार्यान्वयन : नीति योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि बजेट तर्जुमा गरिएको हुन्छ । बजेट योजना तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन वित्तीय व्यवस्थापनका दृष्टिले महत्त्वपूर्ण हुन्छ । मितव्ययी, दक्ष र प्रभावकारी तवरले बजेटको कार्यान्वयन गर्नु असल वित्तीय व्यवस्थापनको प्रमुख सूचक हो । कार्यान्वयनको जिम्मेवारी अधिकार प्राप्त अधिकारीमा निसृत गरिएको हुन्छ । ऐन, नियम, कानून, नीति, विधि, मापदण्ड, नम्सको परिपालना गरेर बजेट कार्यान्वयन गरिएको हुन्छ । यस क्रममा सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन, आयोजना व्यवस्थापन, खरिद व्यवस्थापन, नगद तथा ऋण व्यवस्थापन, कोष व्यवस्थापनलगायतका क्रियाकलापहरू प्रभावकारी तवरले सञ्चालन गर्नुपर्दछ । खरिद स्वच्छ, पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी, मितव्ययी र दक्ष हुनुपर्दछ । यसका लागि नीतिगत एवं कानूनी व्यवस्था र प्रविधिको प्रयोग आवश्यक हुन्छ । सबैभन्दा जटिल एवं विवादित विषय भएकाले संलग्न जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धिमा प्रशस्त लगानी गर्नुपर्दछ । खरिद व्यवस्थापन उपयुक्त नहुँदा खर्चमा मितव्ययीता नहुने एवं खरिदका प्रक्रिया मिलेमतोमा सञ्चालन भई भ्रष्टाचारसमेत हुने अवस्था रहन्छ ।

आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार नभई सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सबल हुन सक्दैन । यसका लागि दवाव र प्रभावको आधारमा योजना छनोट हुने परिपाटी अन्त्य गर्दै लागत लाभ विश्लेषणको आधारमा उच्च प्रतिफल दिने योजना छनोट गरी आयोजना बैङ्क तयार गर्ने एवं प्राथमिकता प्राप्त आयोजनामा पर्याप्त बजेट व्यवस्था गरी समयमा नै कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्ने हुन्छ । प्रतिफल

बेगरका दिगोपना नभएका वितरणमुखी कार्यक्रम सञ्चालन नगर्ने र अनुदान तथा नतिजासँग आबद्ध गर्ने प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने हुन्छ। आयोजना चक्र अन्तर्गतका सम्भाव्यता अध्ययनदेखि अनुगमन मूल्याङ्कनसम्मका प्रक्रियाहरू व्यवस्थित गरिनु आवश्यक हुन्छ । बजेट कार्यान्वयनका क्रममा सृजित सम्पत्ति वा अन्य सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण र उपयोग सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको दृष्टिले महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। सम्पत्तिको समुचित अभिलेख नभई अतिक्रमण एवं दुरूपयोग भएमा राज्यले नोक्सानी व्यहोर्नुपर्दछ । सरकारले सञ्चित कोषको अवस्था निरन्तर अनुगमन गरी कोष मौज्दात अपुग भएमा आन्तरिक ऋण वा अन्य स्रस्रोत परिचालन गर्नु तथा यस प्रयोजनका लागि उपयुक्त आन्तरिक नियन्त्रणको वातावरण तयार गर्नु सुदृढ सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका लागि आवश्यक हुन्छ।

३.३ राजश्व परिचालन तथा खर्च व्यवस्थापन : सरकारको खर्च व्यवस्थापनका लागि राजश्व परिचालन अति महत्त्वपूर्ण हुन्छ। राजश्व परिचालन गर्न सकिएन भने सरकारले चालु खर्च तथा विकास निर्माणका गतिविधि सञ्चालन गर्न सक्दैन। तसर्थ राजश्वको दायरा विस्तार, चुहावट नियन्त्रण, अनुगमन, परीक्षण, प्रविधिको प्रयोगलगायतका विषयमा जोड दिनु आवश्यक हुन्छ। सङ्घीयताको सन्दर्भमा राजश्वको अधिकारक्षेत्र र यसको बाँडफाँटसमेत महत्त्वपूर्ण हुन्छ। एउटै प्रकृतिको कर विभिन्न सरकारहरूले लगाउने अवस्था उपयुक्त मानिँदैन। तसर्थ राजश्व सङ्कलनको मापदण्ड निर्धारण गरी तीन तहका सरकारबीच राजश्व सङ्कलनमा समन्वय हुनु आवश्यक हुन्छ । खर्च व्यवस्थापन पनि सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको महत्त्वपूर्ण पाटो हो। चालु खर्चलाई नियन्त्रण गर्ने, पुँजीगत खर्चलाई बढावा दिने, वर्षान्तमा हुने खर्चलाई न्यून गर्ने र उच्च प्रतिफलयुक्त क्षेत्रमा वैदेशिक सहयोग परिचालन गर्नुपर्दछ। प्रशासनिकलगायत फजुल खर्च जस्तैः उत्सव, समारोह, भोज, विदेश भ्रमण, बैठकभत्ता, अनुगमन, सवारी साधन खरिद आदि नियन्त्रण गर्नु सबल वित्तीय व्यवस्थापनको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो।

३.३ अभिलेख एवं प्रतिवेदन : राजश्व प्राप्ती र खर्च भुक्तलानीपश्चात् अभिलेखन एवं प्रतिवेदन गर्नु जरुरी हुन्छ । सार्वजनिक निकायले आफ्नो कार्यसम्पादन पारदर्शी तवरले सरोकारवालालाई जानकारी गराउनुपर्दछ। यसबाट सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रर्बद्धन हुने तथा सरकारी निकायका काम-कारबाहीबारे जनता सुसूचित हुन्छन । अभिलेखन तथा प्रतिवेदनको निश्चित ढाँचा र प्रक्रिया रहेको हुन्छ। राजश्व र खर्चको लेखाङ्कन सम्बन्धमा अन्तराष्ट्रिय मानदण्डहरू विकास भएका छन् । ती मानदण्डको पालना गर्ने एवं सरोकारवाला तथा निर्णयकर्ताको आवश्यकता परिपूर्ति हुने ढङ्गले प्रतिवेदन गर्नुपर्दछ। अभिलेखन र प्रतिवेदनको प्रमुख मान्यता नै सबै कारोवारलाई समेटिनुपर्ने, यर्थाथपरक हुनुपर्ने र सजिलै बुझिने हुनुपर्ने रहेको छ । सङ्घीयताको सन्दर्भमा सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहको सञ्चित कोषको बेग्लाबेग्लै हिसाब तयार गर्ने एवं तीन तहका सरकारबीच आवधिक रूपमा आय-व्ययसम्बन्धी सूचना प्रवाह भई राज्यको समष्टीगत हिसाब तयार हुने व्यवस्थासमेत मिलाइनुपर्दछ ।

३.४ अनुगमन मुल्याङ्कन : अनुगमन मूल्याङ्कन सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको एक महत्त्वपूर्ण चरण हो जसमा बजेट कार्यक्रमको नियमित आवधिक रूपमा तोकिएबमोजिम दक्षतापूर्वक कार्यसम्पादन भए-नभएको मूल्याङ्कन हुने र आइपरेका समस्या कठिनाइलाई फुकाई लक्षित उद्देश्य हासिल गर्न सहयोग पुऱ्याउने प्रयास गरिन्छ । सङ्घीयतामा तीन तहका सरकारमा आयोजना कार्यक्रमको अनुगमन मूल्याङ्कन गर्न तालुक निकाय, योजना आयोग तथा विशेष समितिहरू गठन गरिएको हुन्छ । संसदीय समितिहरूले समेत यससम्बन्धी कार्यहरू गरिरहेका हुन्छन् ।

३.५ बाह्यपरीक्षण जाँच एवं लेखापरीक्षण : सुदृढ सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा स्रस्रोत साधनको प्राप्ती र उपयोग कानूनसम्मत मितव्ययी दक्षतापूर्ण तवरले गरे-नगरेको र सरकारी निकायले प्रभावकारी ढङ्गले कार्यसम्पादन गरे-नगरेको सम्बन्धमा स्वतन्त्र निकायबाट जाँच लेखापरीक्षण एवं प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ। स्वतन्त्र निकायबाट लेखापरीक्षण गरी तयार गरेको प्रतिवेदन

उपर सरकारी निकायले तोकिएको समयमा नै कारबाही गरी फछ्यौंट गर्ने र दिएका सुझाव कार्यान्वयन गर्दछन् । फस्छ्यौंट नभई बाँकी रहेका व्यहोराहरू संसदीय समितिमा छलफलका लागि प्रस्तुत हुने र संसदीय समितिहरूले पनि छुट्टै जाँच-मूल्याङ्कन गरी निर्देशन दिने व्यवस्थाले जनताको स्रोत साधनमा जनताका प्रतिनिधिको नियन्त्रण स्थापित हुन्छ । यसबाट पारदर्शिता र जवाफदेहीता प्रवर्द्धन भई सुशासन कायम हुने परिकल्पना गरिएको हुन्छ ।

४. सङ्घीयतामा वित्तीय व्यवस्थापनको महत्त्व

सङ्घीयताको सफलताका लागि सबल एवं सुदृढ वित्तीय व्यवस्थापन अपरिहार्य हुन्छ । वित्तीय व्यवस्थापनले समग्रतामा वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने, प्राथमिकताको आधारमा स्रोत साधनको विनियोजन गर्ने र दक्ष एवं प्रभावकारी तवरले खर्च गरी सेवा प्रवाह एवं विकास निर्माण गर्ने उद्देश्य लिएको हुन्छ । यसबाट वित्तीय सुशासन कायम भई सरकारप्रति जनताको विश्वाससमेत अभिवृद्धि हुन्छ । सङ्घीयता कार्यान्वयन भई तीन तहका सरकार गठन भएको परिप्रेक्ष्यमा सबल र सक्षम वित्तीय व्यवस्थापनको महत्त्व देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

४.१ विनियोजन दक्षता अभिवृद्धि भई बजेटको विश्वसनियता बढ्छ । अत्यावश्यक प्रयोजनका लागि बजेट अपुग हुने तर अनावश्यक प्रयोजनमा बजेट विनियोजन भएका कारण रकमान्तर गर्नुपर्ने र वर्षान्तमा खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्थाको अन्त्य हुन्छ ।

४.२ सुदृढ वित्तीय व्यवस्थापनमा बजेट कार्यान्वयन गर्दा मितव्यीता र कार्यदक्षतामा ध्यान दिनुपर्ने भएकाले स्रोत साधनको उपयोगमा अदक्षता वा नोक्सानी हटाउने र कार्यक्रम सञ्चालन एवं खर्च व्यवस्थापनमा मितव्ययीता ल्याउने प्रयास गरिन्छ । यसबाट स्रोत साधनको अधिकतम एवं प्रभावकारी उपयोग गर्न सहयोग पुग्दछ ।

४.३ राजश्वको दायरा विस्तार र चुहाबट नियन्त्रण भएका कारण राजश्व सङ्कलनमा वृद्धि हुन्छ । फजूल खर्च नियन्त्रण गरी चालु खर्चलाई निश्चित सिमाभित्र

ल्याउन सकिन्छ। जसले गर्दा विकास निर्माण प्रयोजनका लागि स्रोत जुटाउन सहज हुन्छ।

४.४ आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार भई उच्च प्रतिफलयुक्त योजना छनोट भई समयमा नै कार्यान्वयन हुने भएकाले विकास निर्माणले गति लिने स्थिति बन्छ। सम्पत्तिको अभिलेख व्यवस्थित भएपश्चात अतिक्रमण एवं दुरूपयोग नियन्त्रण गर्न सहयोग पुग्दछ।

४.५ सरकारी काम-कारबाहीमा पारदर्शिता र जवाफदेहीता प्रर्वद्धन हुने भएकाले जनता, दातृराष्ट्र, निकाय एवं सरोकारवालाको सरकारप्रति विश्वसनीयता अभिवृद्धि हुन्छ।

४.६ सार्वजनिक स्रोत साधनको प्रभावकारी व्यवस्थापन भएमा सेवा प्रवाह दक्ष लागत प्रभावी हुने, गरिवी निवारणमा योगदान पुग्ने, आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न सहयोग पुग्ने हुन्छ। फलस्वरूप दिगो विकासको लक्ष्य प्राप्तीमा समेत मद्दत मिल्ने भएकाले सबल वित्तीय व्यवस्थापनको ठूलो महत्त्व रहेको छ।

४.७ आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था सुदृढ हुने, ऐन-नियम कार्यविधि र प्रणालीसङ्गत ढङ्गले कार्यसम्पादन गर्ने, सार्वजनिक पदाधिकारी आफूले गरेको कामप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने र लेखापरीक्षण तथा बाह्य जाँचको व्यवस्था प्रभावकारी हुँदा भ्रष्टाचारका गतिविधि न्यून गर्न सहयोग पुग्दछ।

४.८ सबल वित्तीय व्यवस्थापनबाट सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वयात्मक ढङ्गले कार्य हुने एक-अर्काबीचमा सूचनाको आदानप्रदान हुने भएकाले वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने देखिन्छ।

५. सङ्घीयतामा वित्तीय व्यवस्थापनको वर्तमान अवस्था

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सबल नहुँदासम्म आर्थिक विकासका प्रयासले सफलता पाउन सक्दैन। नेपालमा सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि प्रशस्त वैदेशिक लगानी तथा सहयोगको जरुरत पर्दछ। तर वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार नहुँदासम्म विदेशी लगानी वा सहयोग भित्रिने अवस्था रहँदैन। त्यसैले समग्र वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारका प्रयासहरू सङ्घीयता कार्यान्वयन हुनुपूर्वदेखिनै भइरहेका छन्। तथापि राज्यका तीन

तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा प्रशस्त कमजोरीहरू देखिएका छन् । विभिन्न अध्ययन तथा अनुभवका आधारमा सङ्घीयता कार्यान्वयनपश्चात्को वित्तीय व्यवस्थापनको स्थिति देहायमा उल्लेख गरिएको छ।

५.१ सबल पक्ष : नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारका प्रयासहरू निकै भएका छन् । बजेटलाई विश्वसनीय बनाउन मध्यकालीन खर्च संरचना, मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (Line Minsistry Budgetary Information System-LMBIS) प्रदेश मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (Provincial Line Ministry Budgetary Information System - PLMBIS) को कार्यान्वयन गरिएको छ। बजेट तर्जुमा दिग्दर्शनको प्रकाशन गर्ने, रकमान्तरलाई निश्चित सिमाभित्र ल्याउने, बजेट खर्च नहुने भए समर्पण गर्नेलगायतका व्यवस्था गरिएको छ।

नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामानको कार्यान्वयन र लेखा ढाँचाको परिमार्जन एवं स्वीकृती, एकल खाता कोष प्रणालीको प्रयोगमार्फत नगद व्यवस्थापन र प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार, कम्प्युटराइज्ड सरकारी लेखाप्रणालीको प्रयोग, स्थानीय तहको कोष नियमन व्यवस्थापन गर्ने एप्लीकेशन (Subnational Treasury Regulation Application -SUTRA) कार्यान्वयनमा रहेको छ। राजश्व प्रशासनमा सुधार गर्न RAS, राजश्व सूचना व्यवस्थापन प्रणाली (RIMS) को प्रयोग गरिएको, भन्सार व्यवस्थापनलाई आसीकुडा, मालपोत तथा यातयात व्यवस्था कार्यालयबाट सञ्चालन हुने सेवालाई समेत सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी अभिलेखन र लेखाङ्कन गर्ने प्रयास भइरहेको छ। यसबाट सेवा प्रवाहमा सहज र सरल हुनुको अतिरिक्त राजश्व सङ्कलनमा आन्तरिक नियन्त्रण कायम हुने देखिन्छ।

आवधिक योजना तर्जुमा गर्ने, सोको आधारमा वार्षिक योजना तयार गर्ने, आयोजना बैङ्कको अवधारणा कार्यान्वयनको सुरुवात, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना घोषणा गरी प्राथमिकताको आधारमा कार्यान्वयन एवं प्रभावकारी अनुगमनको

व्यवस्थाको माध्यमबाट आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार गर्न खोजिएको छ। सार्वजनिक खरिद कानून एवं खरिद प्रक्रियालाई अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता अनुकूलन हुनेगरी तर्जुमा, विद्युतीय सरकारी खरिद सफ्टवेयर प्रयोगको सुरुवात, कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि, सरकारी निकायले सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी सेवा प्रवाह गर्ने व्यवस्था, राजनैतिकलगायत सार्वजनिक पदाधिकारीले वित्तीय उत्तरदायित्व व्यहोर्नु पर्ने व्यवस्थासहितको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन कार्यान्वयनमा आएको लगायतका वित्तीय जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्ने प्रयासहरू भइरहेका छन। जसबाट केही हदसम्म सङ्घीय र प्रदेश सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार गर्न सहयोगसमेत पुगेको छ। तथापि सुधारका प्रयासहरू प्रदेश तहमा सीमित रूपमा पुगेको भए पनि स्थानीय सरकारसम्म पुग्न सकेका छैनन्।

५.२ दुर्बल पक्षहरू : विगतमा एकात्मक सरकारको समयमा विकसित कार्यविधि, मान्यता र परम्परालाई अनुसरण गरेर आएको हुनाले सङ्घीय सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन केही हदसम्म व्यवस्थित भए पनि प्रदेश र स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा कमी-कमजोरी धेरै देखिन्छन्। सङ्घीयता कार्यान्वयनपश्चात वित्तीय व्यवस्थापनलाई पनि समग्रतामा हेर्नुपर्ने भएकाले कुनै एक तहको सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन सबल हुँदैमा सन्तुष्ट हुने अवस्था छैन। तीनै तहका सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनको मूल्याङ्कन गर्ने संवैधानिक दायित्व भएको महालेखापरीक्षकको कार्यालयले लेखापरीक्षण गर्दा ५७औँ वार्षिक प्रतिवेदनमा लेखापरीक्षण अङ्कको तुलनामा सङ्घीय सरकारको ४ दशमलव ०५ प्रतिशत, प्रदेश सरकारको ४ दशमलव ३३ प्रतिशत र स्थानीय सरकारको ५ दशमलव १५ प्रतिशत बेरुजू देखिएबाट सबै तहका सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन सन्तोषजनक छैन। तीन तहका सरकारको हालसम्मको बेरुजू विवरण तालिकामा उल्लेख गरिएको छ।

(रु लाख)

सि. नं	सरकारी निकाय	आर्थिक वर्ष २०७५/७६			अद्यावधिक बेरुजू
		लेखापरीक्षण आय	बेरुजू	प्रतिशत	
१	सङ्घीय सरकारी निकाय	१७,४२,८६,७१	७०,६९,५८	४.०५	२,७३,५७,९१
२	प्रदेश सरकार	१,८९,२५,४३	८,१९,८४	४.३३	८,३९,२६
३	स्थानीय तह	७,४०,६५,४९	३८,१२,७९	५.१५	६९,८१,०९

उपयुक्त आधारमा विश्लेषण गर्दा २०७५/७६ सम्मको सङ्घीय सरकारको अद्यावधिक बेरुजू पौने तीन खर्ब रूपैयाँको हाराहारी देखिएको छ। सङ्घीयतापश्चात स्थापना भएको स्थानीय तहको बेरुजू दुई वर्षमा नै रु ७० अर्ब पुग्नुले सो तहको वित्तीय अनुशासन अझै संवेदनशील देखिन्छ। यसबाहेक अङ्कबाट मापन नगरिने कमजोरीहरू पनि धेरै छन्। तसर्थ समग्रतामा तीनै तहलाई समेटेर वित्तीय व्यवस्थापनको रणनीति तयार गर्नुपर्ने देखिन्छ। विभिन्न अध्ययन तथा अनुभवसमेतको आधारमा प्रत्येक तहका सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनमा देखिएका कमी-कमजोरी देहायमा उल्लेख गरिएको छ।

५.२.१.सङ्घीय सरकार : सङ्घीय सरकारबाट बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयन सम्बन्धमा सुधारका धेरै प्रयासहरू भए पनि बजेट अनुशासनको अवस्था कमजोर नै देखिन्छ। सबै प्रकारका आयव्यय वैदेशिक सहयोग बजेटमा समावेश नहुने, कोष खडा गरी व्यवस्थापकीय अनुमोदन बेगर आम्दानी खर्च गर्ने, अन्तराष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थामार्फत बजेट बाहिरबाट वैदेशिक सहायता खर्च गर्ने अवस्थाले पारदर्शिता प्रवर्द्धनमा असर परेको छ। सरोकारवाला र नागरिक समाजको बजेट निर्माण प्रक्रियामा सहभागिता नहुनु, नागरिक बजेटको अवधारण कार्यान्वयन नगरिनु, बजेट तर्जुमा प्रक्रियामा व्यवस्थापिकाको संलग्नता केवल औपचारिकतामा सीमित रहनु, मध्यकालीन खर्च संरचनामा आधारित भएर बजेट विनियोजन गर्ने परिपाटी पूर्णरूपमा कार्यान्वयन नभएको, आवधिक योजना बजेट र

कार्यक्रमबीच तालमेल मिलाउन नसकेको कारण बजेट अनुमानयोग्य एवं विश्वसानीय हुन सकेको छैन । सङ्घीय सरकारको बजेट कार्यान्वयनको अवस्था विश्लेषण गर्दा असार महिनामा बढी खर्च गर्ने प्रवृति नरोकिएको, चालु खर्च नियन्त्रण एवं पुँजीगत खर्च अपेक्षित रूपमा बढ्न नसकेको, तोकिएको सीमाभन्दा बढी रकमान्तर गरेको, वैदेशिक ऋण अनुदानको शोधभर्ना लिनुपर्ने रकम समयमा शोधभर्ना नलिएको, अनुमान गर्न सकिने प्रयोजनका लागिसमेत अर्थ बिबिधमा बजेट विनियोजन गर्ने र रकमान्तर गरी खर्च गर्ने गरेको लगायतका कारण बजेट अनुशासन कमजोर रहेको छ।

सरकारी घरजग्गा सम्पत्तिको एकीकृत अभिलेख नहुँदा सार्वजनिक जग्गा तथा वन जङ्गल अतिक्रमण भएको छ । सङ्घीय सरकारले खरिद व्यवस्थापन सुधारका प्रयास गरे पनि अझै पनि खरिदपूर्वका सबै क्रियाकलाप सम्पन्न गरी समयमा नै ठेक्का बन्दोबस्त हुन नसकेको, विद्युतीय खरिद प्रणाली पूर्णरूपमा लागू भइनसकेको, लागत अनुमान टुक्राई सोझै खरिद गर्ने परिपाटी नियन्त्रण नभएको, लागत अनुमानको तुलनामा अत्यधिक न्यून रकममा ठेक्का बन्दोबस्त हुँदा कामको गुणस्तरमा असर परेको, लागत अनुमान यथार्थपरक नहुँदा भेरिएसन गर्नु परेको, समय र लागत वृद्धिको समस्या विद्यमान रहेको, जटिल एवं प्राविधिक कार्यसमेत उपभोक्तामार्फत गराउने र उपभोक्ता समितिलाई दिएको काम प्रतिस्पर्धा बेगर निर्माण व्यवसायीमार्फत गराउने र खरिद एवं निर्माण कार्यको गुणस्तरमा समस्या रहेको अवस्थाले सार्वजनिक खरिद मितव्ययी एवं दक्ष हुन सकेको छैन ।

आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार बेगर सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारको परिकल्पना गर्न सकिँदैन । सङ्घीय सरकारले सबै आयोजनाहरूमा लागत लाभ विश्लेषण गरी आयोजनाको

प्राथमिकीकरण गर्ने नगरेको, दवाव र प्रभावको आधारमा पूर्वतयारी बेगर योजना छनोट गरी कार्यान्वयन हुने गरेको, एउटै प्रकृतिका योजना विभिन्न निकायबाट कार्यान्वयन गरिए पनि अन्तर्निकाय समन्वय नहुने, वैदेशिक सहायता न्यून उपयोग, राष्ट्रिय गौरवलगायतका प्राथमिकता प्राप्त आयोजनामा समेत प्रगति न्यून भई समयमा सम्पन्न नभएको र आयोजना कार्यान्वयनमा परामर्शदाता उपरको निर्भरता नघटेकोजस्ता समस्याले आयोजना व्यवस्थापन प्रभावकारी देखिँदैन ।

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन राजश्व प्रशासन दक्ष र प्रभावकारी हुनुपर्दछ । राजश्व प्रशासनमा सुधारका प्रयासहरू भइरहे पनि सङ्घीय सरकारको राजश्व प्रक्षेपण वैज्ञानिक नभएको, करको दायरा विस्तार गर्न नसकेको, राजश्व वक्यौता उठाउन नसकिएको, न्यून विजकीकरण नियन्त्रण हुन नसकेको, अनौपचारिक अर्थतन्त्रको हिस्सा ठूलो रहेको, बजार अनुगमन कमजोर हुँदा कर विवरण नबुझाउनेको सङ्ख्या धेरै रहेको र मूल्य अभिवृद्धि करतर्फ पनि शून्य विवरण तथा क्रेडिट विवरण बुझाउने करदाताको सङ्ख्या धेरै रहेको, अन्तर्निकाय सूचना आदानप्रदान नहुँदा राजश्व चुहावट नियन्त्रण गर्न नसकिएको जस्ता अवस्थाले नहुँदा राजश्व प्रशासनमा दक्षता अभिवृद्धि हुन सकेको छैन ।

पारदर्शिता र जवाफदेहीता प्रवर्द्धन नभई वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढ हुँदैन । यसका लागि लेखाङ्कन र प्रतिवेदन प्रणाली व्यवस्थित हुनुपर्दछ । सङ्घीय सरकारले तोकिएको ढाँचामा सञ्चित कोषको हिसाब तयार नगरेको र यर्थाथपरक नरहेको, कम्प्युटरमा आधारित कागजरहित लेखाप्रणाली लागू हुन नसकेको, महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत लेखाङ्कन एवं प्रतिवेदनसम्बन्धी फारमहरू पुर्णरूपमा प्रयोगमा नआउनु, चालु र पुँजीगत खर्चको बर्गीकरण यर्थाथपरक नरहेको लगायतका लेखाप्रणालीसँग

सम्बन्धित समस्याहरू रहेका छन । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सबल नभएको, आन्तरिक लेखापरीक्षण स्वतन्त्र र प्रभावकारी नभएको, बाह्य लेखापरीक्षण अधिक रूपमा नियमितता र वित्तीय शुद्धतामा केन्द्रित रहेको, नतिजामूलक । कार्यमूलक लेखापरीक्षणलाई उचित प्राथमिकता दिन नसकेको, लेखापरीक्षणबाट औँल्याएका ब्यहोराहरू समयमा कार्यान्वयन नगरिने र कार्यान्वयन नहुँदासमेत कुनै कारबाही नहुने अवस्थाले लेखापरीक्षणले अपेक्षित प्रभाव पार्न सकेको छैन । संसदीय समितिहरूमा समेत पर्याप्त अध्ययन विश्लेषण बेगर अपरिपक्क ढङ्गले निर्णय गर्ने प्रवृति रहेकोर संसदीय समितिबाट भएका निर्णयको कार्यान्वयन नहुने अवस्थाले बाह्य निगरानी व्यवस्थाले समेत वित्तीय अनुशासनमा योगदान गर्न नसकेको अवस्था छ ।

उपयुक्त आधारमा मूल्याङ्कन गर्दा सङ्घीय सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनका आयामहरू बजेट तर्जुमा कार्यान्वयन, लेखाङ्कन प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षण हरेक क्षेत्रमा कमी-कमजोरी रहेका कारण पारदर्शिता जवाफदेहिता प्रर्वद्धन भई वित्तीय सुशासन कायम गर्न कठिनाई परेको अवस्था छ ।

५.२.२ प्रदेश सरकार : प्रदेश सरकार गठन भएको तीन वर्ष हुनै लागेको सन्दर्भमा वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार गर्नुपर्ने विषयहरू धेरै छन् । कतिपय समस्याहरू सङ्घीय सरकारका जस्तै रहेका छन् भने केही थप समस्यासमेत प्रदेश सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनमा देखिन्छ । खर्च हुने-नहुने आँकलन नगरी बजेट तर्जुमा गर्ने तर खर्च नहुने अवस्था छ । जसले गर्दा बजेट कार्यान्वयनको क्रममा रकमान्तर गर्नुपरेको स्थिति छ । प्रदेशको विनियोजित बजेट औसतमा ५४ प्रतिशतको हाराहारी मात्र खर्च भएबाट प्रदेशमा बजेट यथार्थपरक नहुने समस्या देखिन्छ । बजेटमा महत्त्वकाङ्क्षी कार्यक्रम राख्ने तर कार्यान्वयन नभई बजेट समर्पण

गर्नुपर्ने अवस्था सबै प्रदेशमा रहेको छ। सबै प्रदेशले आवधिक योजना र मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गरी नसकेको अवस्थामा बजेटलाई अनुमानयोग्य बनाउन सकिएको छैन।

बजेट कार्यान्वयन समयमा नहुने असार मसान्तमा खर्च हुने प्रवृति प्रदेशमा पनि दोहोरिएको छ। पुँजीगत खर्च अपेक्षाअनुरूप बढ्न नसकेको स्थिति छ। सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यक्रमको दोहोरोपना यथावत छ। प्रदेशका अधिकांश कार्यक्रमहरू अनुदानमा आधारित रहेकोमा अनुदानको प्रभावकारिता उपर अनुगमन नभएको अवस्था छ। एकीकृत कार्यालयको अवधारणा कार्यान्वयन नभै उपस्थिति जनाउनका लागि मात्र कार्यालय खडा गरिएबाट प्रशासनिक खर्चमा वृद्धि हुन गएको छ।

समयमा ठेक्का बन्दोबस्त नहुने, कतिपय पूर्वाधार निर्माणका जटिल प्राविधिक कार्यहरू समेत उपभोक्ता समितिलाई दिने, उपभोक्ता समितिले प्राप्त गरेको काम निर्माण व्यवसायीलाई सबलेट गर्ने, समयमा ठेक्काको काम सम्पन्न नहुने, ठेक्का बन्दोबस्तभन्दा पहिले पर्याप्त तयारी नगर्ने, लागत अनुमान टुक्राई सोझै खरिद गर्दा प्रतिस्पर्धामा सङ्कूचन हुनेलगायतका खरिद व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित कमजोरी रहेका छन । प्रदेशतर्फ सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत सर्वेक्षण बेगर आयोजना सञ्चालन गरेको, आयोजना बैङ्क तयार गरी उच्च प्राथमिकता प्राप्त आयोजना मात्र सञ्चालन गर्ने नगरेको र अन्तर्निकाय समन्वयको अभाव रहेको कारण आयोजना व्यवस्थापन दक्षतापूर्ण देखिँदैन।

प्रदेशले राजश्व परिचालनका क्षेत्र पहिचान गर्न नसकेको, सङ्घबाट प्राप्त हुने राजश्व बाँडफाँट र अनुदानमा निर्भर रहेको, विभाज्य कोष खडा गरी व्यवस्थित हिसाब नराखेको, सञ्चित कोषको हिसाब महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत ढाँचामा नराखेको, अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनबमोजिम स्थानीय तहबाट आयव्ययको विवरण सङ्कलन

गरी आवधिक प्रतिवेदन सङ्घमा पठाउन नसकेको कारण पारदर्शिता प्रवर्द्धनमा असर परेको छ । प्रदेश लेखानियन्त्रक कार्यालयबाट गर्नुपर्ने आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्थित हुन नसकेको, जनशक्ति पर्याप्त नरहेको, आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका तयार नभएको, अन्तिम लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोराहरू समयमा नै फस्र्यौंट नगरेको, कतिपय प्रदेशका सार्वजनिक लेखासमितिहरूबाट अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा छलफल एवं निर्णय गर्ने अभ्यासको थालनी नगरेको, संसदीय समितिको काम व्यवस्थित गर्न क्षमता विकास एवं कार्यविधि निर्माण हुन नसकेकोजस्ता समस्याहरू रहेका छन् । जसले गर्दा प्रदेश सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन सबल हुन सकेको छैन ।

५.२.२. स्थानीय तह : सङ्घ र प्रदेशमा जस्तै स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा समान प्रकृतिका कमी-कमजोरी रहेका छन् । तथापि स्थानीय तहको संरचना नयाँ रहेको, कार्यरत जनशक्तिको क्षमता विकास हुन नसकेको, राजनीतिक पदाधिकारीहरूसँग मिलेर कार्य गर्नुपर्ने ती पदाधिकारीहरू विधि प्रकृयाभन्दा नतिजामा केन्द्रीत हुने अवस्थाले स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापन अझै संवेदनशील अवस्थामा छ । स्थानीय तहको बजेट निर्माण एवं योजना तर्जुमा प्रक्रियामा समस्या रहेको छ । केही स्थानीय तहले त बजेटसमेत पास गर्न नसकेको अवस्था छ । बजेट पारित गरेर कार्यान्वयन गरे पनि यथार्थ रूपमा पारित भएको बजेट आफ्नै ढङ्गले कार्यान्वयन गर्ने र अर्को पालिकाको सभाबाट अनुमोदन गराउने गरेको देखिन्छ । बजेट पारित गरेर सोको परिपालना नगर्ने हो भने बजेट अनुशासन कायम हुँदैन ।

योजना तर्जुमासमेत सहभागितामूलक तवरले भएको पाइँदैन । बडा-बडामा बजेट बाँड्ने वा दवाव र प्रभावको आधारमा बजेट छुट्याउने परिपाटी रहेको छ । बजेट स-साना कार्यक्रममा छर्ने प्रवृति छ ।

यसप्रकारका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन भए पनि दिगोपना हुँदैन। जसले गर्दा स्रोत साधनको अधिकतम उपयोगसमेत हुँदैन। अधिकांश कार्यक्रमहरू अनुत्पादक तथा वितरणमुखी प्रकृतिका छन्। यस्ता कार्यक्रम धान्न सकिँदैन। आन्तरिक आयको तुलनामा प्रशासनिक वा चालु प्रकृतिको खर्च अत्यधिक हुने गरेको छ। पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूमा थप भत्ता सुविधा, बैठक भत्ता, अनुगमन भत्ता, जलपान, समारोह, सवारी साधनलगायतका खर्च गर्ने, आर्थिक सहायता वितरण गर्ने अवस्थाले स्रोत साधनको अनुत्पादक प्रयोग नियन्त्रण गर्न सकिएको छैन। स्थानीय तहले कुनै निश्चित मापदण्ड बेगर अनुदान प्रदान गर्ने सोको अनुगमन नगरेबाट सदुपयोग सम्बन्धमा आस्वस्त हुने स्थिति छैन। योजना तथा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सबैजसो स्थानीय तहले प्रतिस्पर्धा बेगर उपभोक्ता समितिलाई दिने गर्दछन्। हेभी मेसिन प्रयोग नहुने श्रममूलक काम उपभोक्ता समितिलाई दिनुपर्नेमा जटिल प्राविधिक कार्यसमेत दिने गरेको छ। यस्तो कार्य गर्न उपभोक्ता समितिसँग क्षमतासमेत हुँदैन र उपभोक्ता समितिले निर्माण व्यवसायीलाई दिने गरेको पाइन्छ। कतिपय अवस्थामा कानूनले तोकेको हदभन्दा बढीको कामसमेत उपभोक्ता समितिबाट गराएको देखिन्छ। यसबाट खर्चमा मितव्ययीता नहुने र कामको गुणस्तरमा समेत असर पर्दछ।

राजश्व सङ्कलनसम्बन्धी मापदण्ड निर्धारण नगरेबाट आ-आफ्नै ढङ्गले राजश्व उठाउने गरिएको छ। जसले गर्दा क्षेत्राधिकारभन्दा बाहिर गई राजश्व सङ्कलन हुने, एउटै प्रकृतिको राजश्व विभिन्न तहका सरकारले उठाउने, विभाज्य कोषमा राखी बाँडफाँट गर्नुपर्ने राजश्व स्थानीय तहमा नै राखी खर्च गर्ने, आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको सङ्कलन गर्नुपर्ने राजश्वसमेत सङ्कलन नगर्ने र सङ्घ एवं प्रदेश सरकारबाट प्रदान गरिने अनुदान तथा राजश्व बाँडफाँटमा निर्भर हुनुपर्ने स्थितिले राजश्व परिचालन एवं खर्च व्यवस्थापन कमजोर देखिन्छ।

स्थानीय तहको बजेट निर्माण तथा लेखा व्यवस्थापनका लागि तयार गरिएको SUTRA प्रणाली कतिपय स्थानीय तहले प्रयोग नगरेको, वित्तीय विवरण बनाउनसमेत समस्या रहेको, महालेखापरीक्षकबाट स्वीकृत फारमहरू प्रयोग गरी वित्तीय विवरण नबनाएको, आवधिकरूपमा प्रदेशमा पठाउनुपर्ने आय-व्ययको विवरण नपठाएको कारणले प्रदेशले आफ्नो प्रदेशको एकीकृत हिसाब तयार गरी सङ्घमा नपठाएको र सबै तहका सरकारको एकीकृत हिसाब तयार नहुने स्थिति छ।

प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतअन्तर्गत रहने आन्तरिक लेखापरीक्षकले गर्ने आन्तरिक लेखापरीक्षण स्वतन्त्र नहुने, निजको क्षमता विकास र मानदण्ड निर्देशिकाको प्रयोगसमेत नहुनेलगायतका कारण प्रभावकारी देखिँदैन । अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकले गर्ने भए पनि औंल्याइएका व्यहोराहरू समयमा नै फस्र्यौंट नगरेको अवस्था छ। स्थानीय तहहरूले बनाउनुपर्ने आर्थिक कार्यविधि ऐन तयार गरेका छैनन् । तर सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट तयार गरेको नमुना आर्थिक कार्यबिधि ऐनमा स्थानीय तहको बेरुजू लेखासमितिमा छलफल हुने सोको प्रतिवेदन कार्यपालिकामा छलफल भई पालिकाको सभामा पेश गरी बेरुजू फस्र्यौंट गर्ने व्यवस्था छ। जुन पदाधिकारीको काम-कारबाही वा निजले प्राप्त गरेको सुविधा उपर बेरुजू उठेको हो सो बेरुजू ती पदाधिकारीको संलग्नतामा नियमित वा फस्र्यौंट हुने हो भने त्यहाँ स्वार्थ बाझिने व्यवहार हुन्छ। त्यस्तो अवस्थामा पदाधिकारीहरूले मनोमानी ढङ्गले कार्यक्रम सञ्चालन एवं खर्च गर्दछन् र महालेखापरीक्षकबाट बेरुजू उठाएमा आफैं फस्र्यौंट गरिदिने अवस्था हुन्छ। फलस्वरूप लेखापरीक्षण गर्नु नगर्नुको कुनै अर्थ रहँदैन।

६. सङ्घीयताको वित्तीय व्यवस्थापन सुधारका लागि सुझाव

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार नभएसम्म सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागि आवश्यक स्रोत साधनको प्राप्ती र उपयोग व्यवस्थित हुन सक्दैन । बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयन, राजश्व प्रशासन, खरिद, ठेक्का व्यवस्थापन, सम्पत्ति तथा ऋण व्यवस्थापन र आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार नगरेसम्म खर्चमा मितव्ययीता, दक्षता र प्रभावकारिता सुनिश्चित गर्न एवं सो प्रयोजनका लागि आवश्यक स्रोत जुटाउन सकिँदैन । फलस्वरूप विकास निर्माण एवं सेवा प्रवाहमा कठिनाई उत्पन्न हुन्छ । यसबाट सरकार प्रतिको विश्वसनियतामा कमी आउने सम्भावना रहन्छ । तसर्थ सङ्घीयता कार्यान्वयनपश्चात वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारका प्रयास भएपनि वर्तमान अवस्था मूल्याङ्कन गर्दा देहायका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्नुपर्ने साझा सुधारका विषयहरू

६.१ स्रोतको प्राप्ती र खर्च हुने यकिन गरेरमात्र बजेट विनियोजन गरी विनियोजन दक्षता बढाउने, रकमान्तरलाई निश्चित सीमामा राखी अति आवश्यक परेको अवस्था मात्र प्रयोग गर्ने, अबण्डामा रकम राखी पछि बाँडफाँट गर्ने परिपाटी अन्त्य गर्ने, सम्भाव्यता अध्ययन विस्तृत सर्वेक्षण भइसकेका आयोजनामा मात्र बजेट विनियोजन गर्ने, आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचनामा आधारित भएर बजेट विनियोजन गर्ने, नीति कार्यक्रम र बजेटबीच तालमेल मिलाउनुपर्ने, नागरिक बजेटको अवधारणा कार्यान्वयन गर्ने र बजेटमा सरोकारवालाको सहभागिता बढाई सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट तर्जुमा प्रक्रियामा सुधार गर्दै वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढ बनाउन आवश्यक छ ।

६.२ बजेट विनियोजन भएपश्चात कार्यतालिका अनुसारका कार्यहरू समयमा नै सम्पादन गर्ने र वर्षान्तमा अत्यधिक खर्च हने व्यवस्थालाई नियन्त्रण गर्ने, चालु खर्च नियन्त्रण गर्दै पँजीगत खर्च वृद्धि गर्ने, अनावश्यक एवं दोहोरोपना हुनेगरी कार्यालय खडा नगर्ने, दरबन्दी पुनरावलोकन गर्ने,

सभा, सम्मेलन, जलपान, बैठक भत्ता, वैदेशिक भ्रमण खर्च, सवारी साधन खरिद नियन्त्रण गर्नेलगायतका खर्च कटौतीका उपायहरू सबै तहका सरकारले अवलम्बन गर्नुपर्दछ।

६.३. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको सम्पत्तिको एकीकृत अभिलेख राखी दुरूपयोग नियन्त्रण गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्ति वन-जङ्गलको अतिक्रमण नियन्त्रण गर्न समन्वयात्मक पहल गर्ने, सरकारी पदाधिकारीहरूलाई उपलब्ध गराउने कार्यकक्ष सवारी साधनलगायतका उपकरण र कार्यालय सामानसम्बन्धी मापदण्ड निर्धारण गर्ने, प्रयोगमा नआउने वा पुराना उपकरण लिलाम बिक्री एवं व्यवस्थापन गर्ने व्यवस्था मिलाई सम्पत्ति संरक्षण र उपयोग दक्ष एवं प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।

६.४. सबै तहका सरकारले विद्युतिय खरिद प्रणालीलाई पूर्णरूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउने र बेग्लाबेग्लै विद्युतिय खरिद प्रणालीको सट्टा एकीकृत प्रणाली प्रयोग गर्ने, सार्वजनिक खरिद ऐन पूर्ण परिपालना गर्ने एवं संलग्न जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ। बोलपत्रदाताले न्यून कबोल गर्ने गरेबाट गुणस्तरमा पर्ने असरलाई कम गर्न अधिकतम र न्युनतमबाहेकको कबोल अङ्कलाई समावेश गरी औसत गर्दा हुने रकमको सबैभन्दा नजिकको बोलपत्रदाताको ठेक्का स्वीकृत गर्ने कानूनी व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ। यसबाट मिलेमतोसँग सम्बन्धित सबै समस्याहरू समाधान हुने देखिन्छ। पूर्वतयारीका काम सम्पन्न भएपछि मात्र ठेक्का बन्दोबस्त गर्ने, ठेक्का बन्दोबस्तपश्चात कार्यतालिकाबमोजिम काम भए-नभएको कडाईकासाथ अनुगमन गर्ने र काम नगर्नेलाई कारबाही गर्ने व्यवस्था मिलाईनुपर्दछ। फलस्वरूप सार्वजनिक खरिदलाई स्वच्छ, पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी, मितव्ययी र विश्वसनीय बनाई वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार गर्न सकिन्छ।

६.५. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहमा उपभोक्ता समितिबाट काम गराउने प्रवृति बढ्दै गएको छ। अझ प्रदेश तथा स्थानीय तहमा यो व्यवस्था

अत्यधिक देखिन्छ । उपभोक्ता समितिबाट काम गराउने व्यवस्थाको दुरूपयोग भएको सन्दर्भमा यसलाई नियन्त्रण गरी हेभी मेसिन प्रयोग नहुने श्रममूलक काममा मात्र सीमित गर्ने, उपभोक्ता समितिले प्राप्त गरेको काम निर्माण व्यवसायीमार्फत गराउने व्यवस्था कडाईका साथ नियन्त्रण गर्ने र उपभोक्ता समितिले समेत सार्वजनिक खरिद ऐन-नियमको प्रक्रिया अवलम्बन गरी खरिद गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था गरिनुपर्दछ ।

६.६. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहको आयोजना व्यवस्थापन कमजोर रहेको छ । यसमा सुधार गर्न लागत लाभ विश्लेषण गरी उच्च प्रतिफलयुक्त आयोजना दवाव र प्रभाव बेगर छनोट गर्ने, सबै तहका सरकारले आयोजना बैङ्कको अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याउने, विस्तृत अध्ययन सर्वेक्षण गरेपश्चात कार्यस्थलको अवस्थाअनुसार यर्थाथपरक तबरले लागत अनुमान तयार गर्ने, आयोजना वर्गीकरण गरी सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रमा पर्ने योजनामा दोहोरोपना, टुक्रिने र खप्टिने समस्या अन्त्य गर्ने, गुणस्तरको परीक्षणमा ध्यान दिने, अन्तर्निकाय समन्वय कायम गर्ने, जग्गा अधिग्रहणका कारण आयोजना कार्यान्वयनमा हुने ढिलाई अन्त्य गर्न कानूनमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

६.७. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहका विभिन्न निकायहरूमार्फत अनुदान तथा आर्थिक सहायता प्रदान गर्ने कार्य भइरहेकाले दोहोरोपना हुने र लक्षित वर्गमा प्रभाव परेको सुनिश्चित गर्न कठिन भएकाले अनुदान तथा आर्थिक सहायता वितरणसम्बन्धी एकीकृत नीति तथा कानून तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

६.८. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहका लागि सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान प्रयोग गर्ने निर्णय भएपनि सबै तहले सोअनुरूपका वित्तीय विवरण नबनाएको अवस्था छ । उक्त लेखामान कार्यान्वयन गर्न तय भएका मलेप फारमहरू सबै तहका सरकारले प्रयोग गर्नुपर्दछ । लेखाप्रणालीलाई पूर्णरूपमा डिजीटलाइज गरी सबै आधारभूत प्रमाण कागजातसमेत अपलोड हुने

कागजरहित लेखाप्रणालीमा कार्यान्वयनमा ल्याउने र म्यानुअल लेखा राख्ने पद्धति अन्त्य गर्ने, सुचना प्रविधिको प्रयोगमार्फत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको हिसाब एकीकृत हुने व्यवस्था मिलाउने, चालु र पुँजीगत खर्चको वर्गीकरणलाई परिष्कृत गरी चालु अनुदानबाट हुने पुँजीगत खर्चको प्रतिवेदन हुने व्यवस्था मिलाउने र अन्तर्सरकारी अनुदानको दोहोरो खर्च गणना हुने व्यवस्थालाई अन्त्य गरी तीनै तहका सरकारले लेखा तथा प्रतिवेदनलाई यथार्थपरक बनाई पारदर्शिता प्रर्वद्धन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

६.९. आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई स्वतन्त्र तथा प्रभावकारी बनाउने, अन्तिम लेखापरीक्षणमा सुधार गर्न बहुसीपयुक्त जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने, जनशक्तिको क्षमता विकास गर्ने, नतिजामूलकलगायत लेखापरीक्षणका असल अभ्यास एवं आधुनिक अवधारणाको कार्यान्वयन गर्दै लेखापरीक्षणको गुणस्तर अभिवृद्धि गरिनुपर्दछ । कानूनले तोकेको म्यादभित्रै जिम्मेवार व्यक्तिले बेरुजू फस्छ्यौंट गर्ने, सम्परीक्षण महालेखापरीक्षकले गर्ने अन्तराष्ट्रिय अभ्यासलाई सुदृढ गर्ने, बेरुजू फस्छ्यौंट सम्बन्धमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले प्रभावकारी अनुगमन गर्ने र बेरुजू फस्छ्यौंटलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग आबद्ध गरेर बेरुजू न्यूनीकरण गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा आर्थिक अनुशासन कायम गर्न जरुरी छ।

६.१०. सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहले सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्वका सूचकको आधारमा नियमित रूपमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको जवाफदेहिता मूल्याङ्कन गर्ने एवं तीनै तहका सरकारको एकीकृत सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन रणनीति तयार गर्नुपर्दछ।

६.११. संविधानको साझा अधिकारअन्तर्गतका विषयहरू वा हस्तान्तरण हुनुपर्ने कार्यक्रमसमेत सङ्घ र प्रदेशले योजनामा राख्ने गरेबाट सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यक्रममा दोहोरोपना देखिएकाले सोलाई नियन्त्रण गर्नुपर्दछ।

- सङ्घीय सरकारले गर्नुपर्ने थप सुधारका विषयहरू

उपयुक्तबमोजिम उपदफा ६.१ देखि ६.११ सम्म सबै तहका सरकारले गर्नुपर्ने साझा सुधारका अतिरिक्त सङ्घीय सरकारले गर्नुपर्ने सुधारका क्षेत्रहरू निम्न छन्–

६.१२. सङ्घीय सरकारले अर्थ विविधमा एकमुष्ठ रकम विनियोजन गरी वर्षान्तमा रकमान्तर गर्ने परिपाटी अन्त्य गर्नुपर्ने, सबै वैदेशिक सहायतालाई बजेटमा समावेश गरिनुपर्ने, कोष खडा गरी खर्च गर्ने परिपाटीलाई निरुत्साहित गर्ने, वैदेशिक सहायता अन्तराष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थामार्फत परिचालन गर्ने परीपाटी नियन्त्रण गर्नुपर्ने र प्राविधिक सहायता लिने एवं गैरबजेटरी खर्च गर्ने व्यवस्था अन्त्य गरिनुपर्ने र अनुदानको समयमा शोधभर्ना नलिनेलाई जिम्मेवार बनाई बजेट अनुशासन कायम गरिनुपर्दछ।

६.१३. सङ्घीयतापश्चात पनि राजश्वको महत्त्वपूर्ण हिस्सा सङ्घीय सरकारबाट नै सङ्कलन हुने भएकाले राजश्व प्रशासनको क्षेत्रमा सङ्घीय सरकारले सुधार गर्नुपर्ने हुन्छ । सङ्घीय सरकारको राजश्व प्रशासन दक्ष र प्रभावकारी बनाउन बजार अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउने, बिलिङ्ग सफ्टवेयरको माध्यमबाट करदाताको कारोबारमा पहुँच स्थापना गर्ने, न्युनविजकीकरण उपर नियन्त्रण गर्ने, विद्युतीय व्यापारलाई समेत करको दायरामा ल्याउने, करको दायरा विस्तार गर्ने, अन्तर्निकाय सूचना प्रवाह गर्ने, राजश्व बक्यौता असुलीलाई प्रभावकारी बनाउने, कर परीक्षणको दायरा विस्तार एवं गुणस्तर सुधार गर्ने, राजश्वसम्बन्धी कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन एवं चुहावट नियन्त्रण गर्ने कदम चाल्नु पर्ने देखिन्छ।

६.१४. सार्वजनिक ऋणको अभिलेख व्यवस्थित गर्नुपर्ने, उच्चतम प्रतिफल प्राप्त हुने क्षेत्रमा मात्र ऋण परिचालन गर्ने, अनावश्यक शर्तसहित ऋण स्वीकार गर्ने परिपाटी नियन्त्रण गरिनुपर्ने, ऋणको रकम प्रयोग गरी

वैदेशिक परामर्शदाता राख्ने व्यवस्था अन्त्य गरी ऋण व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउनुपर्ने देखिन्छ।

६.१५ सार्वजनिक लेखासमितिलगायत अन्य संसदीय समितिबाट हुने निगरानीलाई व्यवस्थित बनाउने, ती संसदीय समितिको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने र ती समितिबाट दिएका निर्देशनको अभिलेखन एवं कार्यान्वयनको अनुगमन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

६.१६. सार्वजनिक संस्थानहरू उद्देश्य अनुरूप सञ्चालन भए-नभएको मूल्याङ्कन गरी सङ्घीयताको सन्दर्भमा आवश्यकता र योगदानअनुरूप खारेज वा मर्ज गर्ने वा सञ्चालनको मोडालिटी परिवर्तन गर्ने टुङ्गोमा पुग्ने, सञ्चालन गरिने संस्थानको सन्दर्भमा व्यवसायिक दक्षता भएका विज्ञलाई सञ्चालक र कार्यसम्पादन सम्झौता गरी कार्यकारी नियुक्त गर्ने एवं प्रत्येक वर्ष कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने, दरबन्दी पुनरावलोका गरी खर्च कटौती गर्ने, बन्द वा खारेज भएका संस्थानहरूलाई प्रशासनिक प्रयोजनमा ऋण लगानी गर्ने परिपाटी बन्द गरी संस्थान व्यवस्थापनमा सुधार गरिनुपर्दछ।

- प्रदेश सरकारले गर्नुपर्ने थप सुधारका विषयहरू

उपयुक्तबमोजिम उपदफा ६.१ देखि ६.११ सम्म सबै तहका सरकारले गर्नुपर्ने साझा सुधारका अतिरिक्त प्रदेश सरकारले गर्नुपर्ने सुधारका क्षेत्रहरू निम्न छन्।

६.१७. सबै प्रदेशहरूले आवधिक योजना तर्जुमा गर्ने, दिगो विकास लक्ष्यलाई आन्तरिकीकरण गर्दै सोहीअनुरूप बजेट विनियोजन गर्ने, बजेट विनियोजन गर्ने तर खर्च गर्ने क्षमता न्यून भएकाले दरबन्दीअनुसार पदपूर्तिसमेत गरी खर्च गर्ने क्षमता अभिवृद्धि गरिनुपर्दछ।

६.१८ प्रदेश सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको पदाधिकारीको सुबिधासम्बन्धी मापदण्ड निर्धारण गर्ने र एकरूपता कायम गर्ने, प्रशासनिक खर्च नियन्त्रण

गर्ने, प्रत्येक जिल्लामा मन्त्रालयगत कार्यालय खडा गर्नुको बदला एकीकृत कार्यालयको अवधारणा अवलम्बन गर्ने मितव्ययीतासम्बन्धी निर्देशिका बनाई लागू गरी चालुखर्च कटौती गरिनुपर्दछ।

६.१९ प्रदेश सरकारले राजश्व परिचालनका क्षेत्रहरू पहिचान गर्ने र मापदण्ड बनाई राजश्व सङ्कलन वृद्धि गर्ने, विभाज्य कोषको हिसाब व्यवस्थित राख्ने र स्थानीय तहबाट आयव्यय विवरण लिई सङ्घीय सरकारलाई पठाउने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ। अनुदान वितरणको वस्तुपरक मापदण्ड निर्धारण गरी नतिजामा आधारित बनाउने र कडाईका साथ अनुगमन गर्ने, प्रभावकारिताको अध्ययन बेगर प्रदान गरिने अनुदान र अनुत्पादक तथा वितरणमुखी कार्यक्रमलाई नियन्त्रण गर्ने, दिगोपनालाई विचार गरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ।

६.२० प्रदेश सरकारको आन्तरिक लेखापरीक्षण स्वतन्त्र, सक्षम, भरपर्दो एवं प्रभावकारी बनाउने, निर्देशिका तयार गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृढ गर्ने, प्रदेश आर्थिक कार्यबिधि ऐन अद्यावधिक गरी प्रदेश आर्थिक कार्यबिधि र वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा नियमाबली तयार गर्नेलगायतबाट आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्थालाई सुदृढ गर्नु आवश्यक छ।

- स्थानीय तहले गर्नुपर्ने थप सुधारका विषयहरू

उपयुक्तबमोजिम उपदफा ६.१ देखि ६.११ सम्म सबै तहका सरकारले गर्नुपर्ने साझा सुधारका अतिरिक्त स्थानीय तहले गर्नुपर्ने सुधारका क्षेत्रहरू निम्न छन्।

६.२१ स्थानीयय तहले दोहोरो पर्ने गरी आफ्नै ढङ्गले राजश्व सङ्कलन गर्ने गरेबाट विवाद सृजना भएको सन्दर्भमा राजश्व सङ्कलनसम्बन्धी मापदण्ड तयार गर्ने, सहभागितामूलक ढङ्गले योजना तथा बजेट निर्माण गर्ने, आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गरी सोही आधारमा बजेट विनियोजन गर्ने, दिगोपना बेगरका अनुत्पादक

प्रयोजनका लागि बजेट छर्ने प्रवृतिलाई नियन्त्रण गर्ने, बस्तुगत मापदण्ड तयार नतिजामा आधारित भई अनुदान प्रदान गरी अनुगमन गर्ने, दिगो विकास लक्ष्यलाई आन्तरिकीकरण गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ। बजेट पारित गरेपश्चात सोको सीमाभित्र रहेर खर्च गर्नुपर्नेमा आफ्नै ढङ्गले खर्च गरी पछि पालिकाको सभाबाट अनुमोदन गर्ने प्रवृति नियन्त्रण गरी बजेट अनुशासन कायम गर्नुपर्दछ।

६.२२ पालिकाको लेखाप्रणाली अत्यन्त कमजोर छ। कर्मचारीको क्षमताका कारण महालेखा परीक्षकले तोकेको ढाँचामा स्थानीय सञ्चित कोषको वित्तीय विवरण तयार नभएकाले क्षमता अभिवृद्धि गर्नु जरुरी छ। बाँडफाँट गर्नुपर्ने राजश्व विभाज्य कोषमा जम्मा गरी प्रदेशमा समेत पठाउने, सशर्त अनुदानलगायतका रकमहरू सोही प्रयोजनमा खर्च गर्ने बचत भए फिर्ता गर्ने, SUTRA को प्रयोग गर्ने, अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ बमोजिम स्थानीय तहको हिसाब चौमासिक रूपमा प्रदेशमा पठाउने, वैदेशिक सहयोग समावेश भएको कार्यक्रमको खर्चलगायतको प्रतिवेदन सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालयलाई गर्ने व्यवस्था मिलाई स्थानीय तहको अभिलेखन तथा प्रतिवेदन प्रणालीमा सुधार गर्नु जरुरी छ।

६.२३ स्थानीय तहको आन्तरिक स्रोत न्यून रहेको र सङ्घ तथा प्रदेशबाट प्रदान हुने अनुदानमा निर्भर रहेकोले चालु तथा प्रशासनिक खर्च नियन्त्रण गर्नु जरुरी छ। बैठक भत्ता, अनुगमन भत्ता, कर्मचारीलाई प्रदान गरिने प्रोत्साहन भत्ता, भ्रमण खर्च, आर्थिक सहायतालगायतका खर्चहरू नियन्त्रण गर्ने, दरबन्दी पुनरावलोकन गर्ने, वडा तहसम्म खर्च इकाईको विस्तार नगर्ने, मितव्ययीता निर्देशिका लागू गरी खर्चमा मितव्ययीता ल्याई वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढ बनाउनुपर्दछ।

६.२४ स्थानीय तहमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतअन्तर्गत गठन गरिएको आन्तरिक लेखापरीक्षण शाखा स्वतन्त्र हुन सक्दैन। एक स्थानीय तहको

आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्न वर्षैभरि एकदेखि तीनसम्म कर्मचारी राखेको देखिन्छ । जुन आवश्यक देखिँदैन । यस्तो आन्तरिक लेखापरीक्षण स्वतन्त्र पनि नहुने भएकोले यसलाई जिल्ला समन्वय समितिअन्तर्गत राख्ने वा आन्तरिक लेखापरीक्षणको लागि छुट्टै संरचनाको व्यवस्था गर्नुपर्दछ । बेरुजू फस्छ्यौट सम्बन्धमा माथि उल्लेख भएअनुसार स्वार्थ बाझिने व्यवहार भएकोले सोलाई निराकरण गर्न प्रदेश सार्वजनिक लेखासमितिको सदस्यको संयोजकत्वमा जिल्ला समन्वय अधिकारी तथा कोष तथा लेखा नियन्त्रकसमेत रहेको एक लेखासमिति गठन गरी बेरुजू उपर छलफल गर्ने व्यवस्था मिलाउने वा बेरुजू छलफलमा जिल्ला समन्वय समितिको संलग्नता बढाउनेलगायतका सुधार गरेमा स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापन सबल बनाउन सकिन्छ ।

७. उपसंहार

सङ्घीयता कार्यान्वयनपश्चात वित्तीय व्यवस्थापनसमेत खण्डीकृत हुन पुगेको छ । तसर्थ नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको अध्ययन गर्दा कुनै तहको मात्र एकाङ्की रूपमा लिन मिल्दैन । यसलाई समग्रतामा विश्लेषण गर्नु जरुरी देखिन्छ । कतिपय समस्या वा सुधारका एजेण्डा सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहले समान रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने प्रकृतिका छन भने कतिपय तहगत रूपमा बेग्लाबेग्लै कार्यान्वयन गरिनुपर्ने प्रकृतिका छन् । सङ्घीयता पछिको अनुभवलाई हेर्दा अझै पनि बजेटलाई यथार्थपरक र अनुमानयोग्य बनाउनु पर्ने, सहभागितामूलक बजेट तर्जुमा प्रक्रियाको अबलम्बन गरिनुपर्ने, विनियोजन दक्षता वृद्धि गर्नुपर्ने, लागत लाभ विश्लेषणको आधारमा विस्तृत सर्वेक्षण डिजाइन गरेर आयोजना बैङ्क तयार गरी प्रतिफलयुक्त आयोजनामा मात्र लगानी गर्ने, दवाव र प्रभावको आधारमा गरिने लगानीलाई नियन्त्रण गर्नुपर्ने, सबै सार्वजनिक पदाधिकारीले कानूनको परिपालना गर्दै मितव्ययी, दक्ष र प्रभावकारी तबरले बजेटको कार्यान्वयन अनुगमन गर्ने, सार्वजनिक खरिदलाई स्वच्छ, पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी, मितव्ययी, दक्ष बनाई विद्युतीय खरिद प्रक्रियाको पूर्ण कार्यान्वयन गरिनुपर्ने, प्रभावकारी संसदीय निगरानी एवं नतिजामूलक लेखापरीक्षण र लेखापरीक्षणबाट औंल्याइएका व्यहोराको प्रभावकारी

कार्यान्वयन गरिनु सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको सुधारका लागि अतिआवश्यक छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रम तथा आयोजना सम्बन्धमा स्पष्टता ल्याउने, चालु तथा प्रशासनिक खर्च निश्चित सीमाभित्र राख्ने, अनुत्पादक र वितरणमुखी खर्चलाई नियन्त्रण गर्दै दिगोपनायुक्त कार्यक्रमको सञ्चालन गर्नु जरुरी छ। सबै तहका सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार ल्याई सार्वजनिक स्रोतको मितव्ययी दक्ष र प्रभावकारी तबरले प्राप्ती र उपयोग गरेमा मात्र राज्यले लिएको दिगो विकासको लक्ष्यले सार्थकता पाउने विश्वास लिन सकिन्छ।

सन्दर्भ सामाग्री

१. नेपालको संविधान, २०७२।

२. आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६।

३. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४।

४. अन्तर्सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४।

५. महालेखापरीक्षकको ५७औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७।

६. Public Expenditure and Financial Accountability Assessment, Nepal PFM Performance Assessment II, 2014

Youth Policy and Practice in the Federal Context of Nepal

Rojee Joshi, PhD*
Board Member, Social Entrepreneurship Fund Board
Social Welfare Council

Many demographic groups have been affected by the changing development paradigm. Youth groups are one of them. Therefore, young people are increasingly put at the centre of development by both non-governmental organisations and governments. Many policy documents reflect the need to integrate youth into employment for contributing to economic growth, to the sustainable development of a country, and to contribute to the social cohesion within societies. Nepal is at the best of its demographic hike of having the biggest cohort of (16-40 yrs.) Constituting 40.6 % (MoYS, 2015), with more opportunities than ever before to achieve its demographic dividends.

However, as in all development activities, challenge remains in actually addressing youth empowerment issues in Nepal. We start by looking at which age group we are talking about. Although youth is a transition period from childhood to adolescent (10-19)1, youth includes age group of (15-24) as per UNFA and WHO definitions. In the national context, this discussions makes reference to the age group defined as per the Youth Vision 20205 by MoYs, 2015 and undertakes challenges faced by the young youth (16-24 years) in the development mainstreaming process in the country. The paper argues for a need to consider young youth (16-24) and adult youth (25-40 years) as a

* The part of write up also consists of own development experiences, field learning and sections published in her original PhD thesis published in 2018.

1 Adoloscents:10-19 years old (early adolescents 10-140 and late adolescents 15-19), youth 15-24 yrs., young people= 10-24 years

separate social groups rather than considering them solely within single but broad age based criteria mentioned in the Youth Vision 20205, a strategic document of Youth Policy in Nepal. This paper is also arguing that the youth transition, especially for young youth, between childhoods to *kisoawastha*[2] to youth should not be limited to understanding the transitions of life stages of young person as a liner process of development, rather a complex process of social, cultural, economic, institutional and political processes in our country. The elaborations also put emphasis in providing more policy focus to follow a targeting approach, specifically to the age group of 16-24 young youth, because of the age, social and culture based vulnerabilities so that their dynamic needs are met and become a bright citizen.

Reflections on National Policy Provisions

Federal Democratic Republic of Nepal has various plans and policies that aim to support youth in Nepal. Youth Policy (2015), Youth Vision 2025 are some of the most important policy document shaping the youth mainstreaming into the development processes in the country. Vision Policy 2015 envisions "… *to establish youth of nation in leadership role making them capable of making meaningful contribution to political, economic , social, and cultural life of nation by practicing such youth who are competent, enterprising, creative and scientific and have positive thinking*" (MoYs, 2015). The long term goal presented in the Youth vision 2025 is "*to prepare competent human resource for turning the nation from a least developed one into a fast developing nation by achieving national affluence, equality and social justice within next ten years through common youth's participation, collaboration and leadership and by making huge investment in the youth development sector including life –friendly education, employment, health and social security*" (Youth vision 2025, pg. 9). These plans and policy are provided with various strategic directions to achieve the goal and recognize young people within the age brackets as age groups of 16-24 and 25-40 as youth. Furthermore, these documents recognises the potentiality of youth as being "catalyst agent of change", social groups having power to make political changes, agent for

2 A life stage of a young person in our society, equivalent to adolescents but it has more social power compared to western society

peace making processes and are considered vital and great resource in the process of post conflict reconciliation, reconstruction. This perceptive of government policy of youth mostly as "agent of change" seems to view youth more as "political" than social issues. (MoPE, 2017, pg. 123). From a power perspective, youth are considered to have a potential to make political changes in the country through their leadership qualities. In other words, the policy provisions fail to consider the social, cultural and institutional perspective to youth empowerment processes.

Most importantly, because of socio-cultural and geo-ecological diversity in our society, it is important to acknowledge that various life events shape an individual child to transit to *kisorawastha* (equivalent to adolescents but it has more social power compared to western society) to *yuwa* (youth) and adult. Specifically, it is important to realize that there is a sociological and cultural aspect of being youth in Nepal. Youth is not only about a linear process of development from childhood to adulthood in our society. Becoming youth in Nepal is also about overcoming socio-cultural, age group based, geo-ecology, market, resource, technology and other challenges faced by young people in the country. For example, the cultural and social ceremonies like *Bratabandha* mark the social endorsement of a boy child to marry and perform other social rituals, irrespective of their age. Depending on the ethnicity, religion and cultural practices, several such practices form a part of social transition from childhood to adulthood. These practices indicate that youth are not defined by age but by an eligibility criteria provided by a society in our context. These social practices provide a young boy to start a family.

The poverty situation, cultural practices and patriarchal society also pushes a young boy into adulthood with more social responsibilities such as taking care of parents and making a living to supplement family living, irrespective of their age. Additionally, the family structures in our country are shifting from an extended to a nuclear family structure. These changes in family structures are also affecting traditional family support mechanisms such as practice to look after children by the grandparents and other family members. These changes are adding a higher level of responsibility for young parents (Limbu, 2012). Under-development of the social security system of the country, to protect the

elderly in the country, also means that the young people are responsible for taking care of the elderly as well even if they live separately.

Similar practices exist for young girls as well. In contrast to young male, female are pushed into a married life, in many of our societies, before they are teenagers, without giving any chances to make their choices. Moreover, the young youth (both male and female) face age based discrimination, irrespective of their caste and ethnicity.

The age based discrimination faced by all young boys and girls are different from gender based discriminations between males and females and between youth and elders, as well as discrimination based on caste and ethnicity, create social disparities. The young youth are more vulnerable and their life could even be more challenging due to their specific socio cultural background, economic conditions and at personal capacity and capability to live a dignified life. Therefore it is important to realise that the experiences of being young youth in Nepal in today's society have different experiences on how they relate with their family, friends, education institute, and labour market.

Another challenge is about understanding about "job". It is not surprising to share that, definition of 'job' symbolises social status in our society. Young people hesitate to take up unskilled and labour-intensive jobs in the country but are willing to take up any jobs out of the country. Peer pressure, increasing family expectations due to media (TV, radio) and cultural practices have also put pressure on young people to find a well-earning and formal kind of job. Out-migration has been an easy answer to all of these resulting in the drain of the productive age group out of the country. These are concerning to address the changing notion of employment that reveal inconsistencies in how work is understood and defined in the context of contemporary Nepal, where the choice of employment is limited. These current expectations of Nepali young people regarding employment do not seem to match the reality of the increasingly fragmented nature of work (Bright & Pryor, 2011, p. 150). Work such as that involving flexible contract jobs, part-time, temporary jobs, self-employment, freelancing, and sub-contracting, are emerging aspects of the nature of work in Western countries (Dex & McCulloch, 2016) and are on the rise in Nepal as

well, and therefore a need to create an awareness on the changing job market.

Following perspective of young youth (16-24) and adult youth (25-40) reflect their experience of being young youth in our country. Many of these experiences shared by the young people are not just a direct result of what they want to achieve and what they feel, but many of these experiences shard by them are the result of combination of many factors such as changing socio-cultural practices, access to different media sources, changing labour market demand, demand for more educated skilled human resources in the market. Their experiences also show that they are exposed to various life risks such as increased stress and vulnerabilities to uncertainties in achieving their goals. In all of these cases, the failures are considered more as an individual failure rather than system failure.

Case 1: Experience of being young youth (16-24 yrs.) in the Terai hinterlands (personal interaction, 2019)

The group consisted of about 15 young youth (16- 24 yrs.) at hinterland of Janakpurdham, near by The Kapleshore temple. Although it was difficult to get their attention in the beginning, gradually the young people participated in the discussion and gave an insight on their vision, challenges and economic opportunities that could empower them and fulfil their aspirations. The young group of people had a vision of developing their place/ the town as green and clean city with adequate space to play cricket and be part of local development processes. But they felt that they are marginalised because of their age. A sense of frustration in their tone could be felt. The boys raised questions on how the ward chair favours those whom he adores but not the others, who are poor and is not known to him. The young people believed because they are poor, they are powerless, despite the fact each of them were very clear on what they wanted to achieve in their lives. Each of them could tell their life ambition ranging from being a mechanic to a mechanical engineer. But they were not sure if their dream is achievable or not. The boys also showed concern about the poor environment surrounding them. Garbage and flooding of the drainage was mentioned as making their living and their families very miserable, especially during monsoon. One of the boys mentioned that because

he got married recently, he left school. He was opting for going abroad. The reason for getting early married to a young girl of 17 year was explained as a need to help his mother who has a poor health condition. The boys also raised question on the rampant corruption issues among the police force and shared incidences of how the drug addicts easily get away by paying some rupees to the police. The incidences of young boys going to tea shop and smoking cigarettes and gradually getting drugs was explained as gradually increasing. They were hesitant to tell about themselves.

Case 2 Experience of being young youth on urban centre of Nepal (personal interaction, 2019)

The group of young people consisted university students, mostly in development studies and social engineering in the Pokhara University. The FGD comprised of one female and 5 male participant.

The young people were found to be aware on the current social, political and economic issues in the city. The young people are able to envision what the city would look like in the next five years in terms of social, cultural, economic infrastructure. However, the participants stated that they were not included within the mainstream development process. They believed in nepotism and mentioned that the only way for them to be engaged in the development process was to use their networks and relationships to progress in life. Despite their efforts to contribute to the society, the participants expressed arrogance over how they are ignored, and their voices are not heard. The participants are concerned about "brain drain "issues. They fear that if they are not able to "achieve something locally", they might also want to be leaving the country. They also felt excluded from the local development processes as they did not have any formal opportunities to be part of any activities related to discussion, planning, review and monitoring related to local planning processes. Their views have never been taken formally. The participants stated they do not feel secured in term of their education related to job market transition process. The female young people mentioned that they do not feel safe in public places like "rush hour public buses". They face bullying in many public places. Social media was mentioned to be isolating the young people from their families,

leading to the cases of depression. The participants are aware of skills training available but the training like hair cutting and beautician are not of their kind of choice, which were offered to them. They voice that these kinds of skills training should consider area of their need and choice. They felt that their choices are of "no concern" to any development works. Cases of drug addiction among the young people were shared as increasing. They fear that is likely to increase.

These experiences of young people show they feel discriminated because of their age, education level, poverty, geo-location, economic status and gender. These discriminations are different from social/ caste/ ethnicity based discrimination. These empirical examples show that many challenges lay ahead in actually addressing youth poverty, marginalisation and empowerment processes. These examples also show that youth are marginalised not only by social processes but also at the institutional level. Institutional process of marginalisation is evident from the fact that despite array of complexities faced by young people, there are no preferred choices to include the age group of 16-24 either into development processes or into job employment. Rather a desired market oriented skills and work experiences count more for the employer in the job market and young people of 16-24 are put in the same basket as that of 25-40 and forget the age gendered vulnerabilities during the interventions. Additionally, there is a need to view employment concerns of young people as a measure of livelihood improvement from a broader prospective by considering the subjective and objective wellbeing of young people. This viewpoint contrasts with a narrow definition of employment as only a means of generating income.

Hence, the interventions related to youth empowerment need to address the "real needs "of a youth in the country. These realities of the young youth and adult youth need to be reflected into strategic intervention designs at all level of governance. The generic interventions are not helpful to the attainment of national goal of poverty and employment creation for young people. The process of youth empowerment is also about helping them making informed choices and decisions (Evans, 2002; Wyn & Dwyer, 1999) and overcome overcome digital and technology related challenges (World Bank, 2016). Not

been able to manage the expectation of the young people is likely to pass on the vulnerabilities and poverty to the next generations.

Need to move beyond the livelihood approach

The major development interventions related to youth in Nepal has emphasised interventions at providing leadership skill, engaging in sports and skills training for creating employment to address youth issues. Leadership programmes are focused in developing young political leaders. These leadership interventions have their own merits, but these interventions are limited. The skills training and employment through various government, semi government, non-government, and private sector institutions follow an objective approach of improving. livelihood of young people, and do not necessarily focus on the other needs such as subjective wellbeing, and making them market competent or market oriented , innovative and resourceful that is equally important for a young people to be "successful" in life, so that they can make best life decisions. Subjective wellbeing is related with improving their both intrinsic and extrinsic factors, while becoming resourceful, thus influencing the sustainability of the livelihood options of young people.

Intrinsic factors are related to characteristics such as attitude, resilience, a sense of purpose, self-esteem, self-control and the capacity to self-monitor (Lewis, et.al 2016), practicing good health habits are (De Neve, Diener, Tay, & Xureb, 2013); gaining additional qualifications and seeking out work experience (Copp.J, & Pimmer, D (2014). Additionally, enhancing market competitiveness with qualities such as being "enterprising", "ambitious" and "capable" (McKague, Wheeler & Kamani, 2015), is considered to contribute to employment prospects. The role of ingenuity and creativity is also positively linked to young people's entrepreneurial intentions to develop small business (Bello, M& Loi, 2017); and education to express themselves artistically (Burhans & Dantu, 2017).

Young people having strong market oreintation means that their qualities are developed with skills that drive them to deliver more efficient and effective services, through commercial activities , in finding solution as per social/ local needs. The process engages young people to become more creative in finding

solutions to address social, economic and market related chanllenges. These proceses are expcted to manifest the social change processes through market approach.

Becoming resourceful requires more than developing intrinsic qualities. It is also linked to increased access to resources (Blakie, C., Davis& Wisner, 1994) and to improving the capability to acquire these different assets (Walker, M & Unterhalter, R (2007). Resources such as social capital,3 economic capital, physical capital,4 human resource capital (Jimah, 2016) and identity capital, such as that gained from one's social identity (Rattansi & Phoenix, 2005), are all equally important for a young people for their empowerment. Côté (2005), recognises identity as a new form of capital that generates an individual's distinctivness, especially for young people. The type of personal identity developed from market-related traits differs from identity marked by the life phase, transitioning from adolescence to adulthood (Bynner, 2005). This social acceptence and recognition provides a greater sense of respect and self-confidence for the young men and women as individuals, as well as for the family. Thus, the construction of personal identity appears to be emerging from the interaction of society and an individual's personal commitment to establish him/herself as a successful person by participating in the market activities

While supporting a young people improves their intrinsic qualities, there is also a need to help them engage in an empowerment processs that they can respond to the vulnerabilities posed by the various structural forms of disempowerment in their lives (De Haan, 2012; Khanlou & Wray, 2014).
The structural challenges are about responding to the norms and regulations established by the institutions. For example, cultural factors such as gender norms, social practices, and social relations are particularly powerful (Nilan, P. 2011) are some of them. Other institutional structural challenge could be rules and regulations of the organizations that limit their entry into job market, need for more job experiences along with their academic certifications.

Therefore, if we are talking about youth empowerment, following livelihood approach, through skill training, it is not adequate to provide skills training

3 This refers to networks, social relations, associations and affiliations.

4 Examples include land, water, and forest.

only but also impart qualities that enhance their subjective wellbeing through improvement of intrinsic as well as extrinsic qualities discussed above.

Providing a more holistic approach, while addressing youth empowerment concerns, therefore, is likely to improve both market competitive skills and knowledge (Sweet & Meiksins, 20120; gain work experiences , improve individual own vocation (Premchandar, 2010), together with own values, attitude, behaviour (Snellinger, 2013; Wyn & Harris, 2004) and bring changes on how they approach in finding jobs/work (Watson, 2009).

Another missed dimention sof youth empowerment is an instiutional perepctive to youth empowerment. Within the globlaised context, what we are forgetting is the key role played by the insituions in shaping future of a young person in the country. Literarture also affirmt hat youth empowerment process also need to take into account the role of several institutions (De Haan, 2012),as institutions also play a critical role in enrolling the young people into a job market or ther empowerment processes. For example, institutions such as schools, training centers, government and non government agencies are becoming critical in shaping individual future career, these instituions need to make necessary policy changes and make financial provisions to address the needs of young people. This process of youht empowerment thus exteeds the assocaition of young people beyoung family and friends to the market by developing networks and associating with other stakeholders, thus likley to overcome the domination by forceful social groups or systems, and factors that limit the individuals from acquiring knowledge (Redclift, 1991, p. 37), enables the target groups to make life choices (Conway & Barbie, 1988, p. 653). The institutional process also contributes to knowlwdge and efficiny buiding process of young people as these areas of empowerment depends on how good the skills training is provided to the individuals.

The role of insitutions in empowering youth holds true as benefits resulting in an attempt to build power among these groups as being able to deliver goods and services efficiently as per market needs (Lee, 2013). The new new skills and increased work experience also help to develop a deeper knowledge of the specialist subject, added more information about the working sector and

added to the confidence-building process of the individuals. Thus the role of organisations in empowering young participants by providing marketable skills is seen as a powerful drive towards social inclusion, with the process of social change leading to chances of improving their life conditions. These discussions, thus, is also supporting the arguments for a need to work on both demand and supply side of youth empowerment processes. These processes, then is likely to be then supportive to improve their agency, a factor that helps in making own decisions, to make life choices and helping them to overcome strctural challenges posed by different insitutions such as society , culture and formal institutions (Joshi, R, 2018).

Thus, federalisation process provides an opportunity to address policy gap and implementation challenges of the policy provisions by building measure that is supporting the young people in the country. The youth policy provisions, thus needs to look not only from demand side but also from supply side on how the institutions can play a role in empowering a young people in Nepal. These experiences of being youth in Nepal can be further explored and built into province specific policy and interventions strategies for mainstreaming youth into development process in Nepal. Following considerations are suggested to overcome the youth marginalization in the country as follows:

Develop youth policy paper for each province considering both supply and demand side of the youth empowerment processes.

Not to consider youth as a generic category but to understand their transition process from *kishowrabstah* to youth within the different contexts of peers, family, culture, education, economic status and communities.

Understand the life course need of the young people and design the programme as per their needs to address age based vulnerabilities both for young boys and girls irrespective of caste, ethnicity or poverty measures as all young people face equal change of entering into a job market.

Recognise the intersectionality of gender, caste, ethnicity, education, economic status during the empowerment processes of young people while designing the development interventions.

Not to limit the young people becoming leader only but make them resourceful through jobs., employment , and build their capacity so that they are able to overcome the various structural and institutional challenges , make informed choices , and decisions that make them satisfied with their life achievements.

References

Ali Rattansi & Ann Phoenix (2005) Rethinking Youth Identities: Modernist and Postmodernist Frameworks, Identity, 5:2, 97-123, DOI: 10.1207/s1532706xid0502_2

Bellò, Mattana, & Loi, 2017). The power of peers: A new look at the impact of creativity, social context and self-efficacy on entrepreneurial intentions. DOI: 10.1108/IJEBR-07-2016-0205 (Researchgate)

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (1994). At risk: Natural hazards, people's vulnerability, and disasters. London: Routledge. [Google Scholar]

Burhans, D. T. and K. Dantu (2017). ARTY: Fueling Creativity through Art, Robotics and Technology for Youth. AAAI.

Bynner, J. (2005). Rethinking the youth phase of the life-course: The case for emerging adulthood? Journal of Youth Studies, 8(4), 367–384.

Copps, J., & Plimmer, D (2013). The Journey to Employment (JET) framework outcomes and tools to measure what happens on young people's journey to employment. Retrieved October 6, 2020 from Updated by Ellen Harries, Angela Kail and Eibhlin Ni Ógáin (April 2014)

Côté, J. E. (2005). Identity capital, social capital and the wider benefits of learning: Generating resources facilitative of social cohesion. London Review of Education, 3(3), 221–237.

De Haan, L. J. (2012). The livelihood approach: a critical exploration. Erdkunde, 345–357.

De Neve, J.-E., Diener, E., Tay, L., & Xuereb, C. (2013) The objective benefits of. Subjective well-being. CEP Discussion Paper No 1236 .Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science Houghton Street London WC2A 2AE. ISSN 2042-2695

Dex& McCulloch, (2016). Flexible Employment: The future of Britain's Jobs. ISBN 978-1-1433-7 (e-book)

Erdkunde, 345–357. De Neve, J.-E., Diener, E., Tay, L., & Xuereb, C. (2013). The objective benefits of subjective well-being (CEP Discussion Paper 1236). London, United Kingdom: Centre for Economic Performance, London School of Economics & Political Science.

Evans, K. (2002). Taking control of their lives? Agency in young adult transitions in England and the New Germany. Journal of Youth Studies, 5(3), 245– 269.

Haugh, H. M., & Talwar, A. (2016). Linking social entrepreneurship and social change: The mediating role of empowerment. Journal of Business Ethics, 133(4), 643–658.

Haugh, H. M., & Talwar, A. (2016). Linking social entrepreneurship and social change: The mediating role of empowerment. Journal of Business Ethics, 133(4), 643–658.

Jimah, K. 2016. Participation of the Youth in Agriculture as a Livelihood Activity: The Role of the Block Farm Programme in the Techiman Municipal Assembly of the Brong Ahafo Region, Ghana. Retrieved from URI: http://197.255.68.203/handle/123456789/21784

Joshi, R (2018). Improving Livelihood of young people in Nepal; Contribution of social enterprises. PhD Thesis. ACU, Melbourne, Australia

Lee, E. (2013). World Bank: World development report 2013: Jobs. Population and Development Review, 39(2), 353–355.

Lewis, et.al. 2016. Effects of the Positive Action Program on Indicators of Positive Youth Development Among Urban Youth. Applied Development Science, 20 (1): 16-28 JAN 2 2016

Lewis, Kendra l VuchinichM, Samue, , David L Peter , DuBois, Alan Acock, Niloofar Bavarian, Joseph Day, Naida Silverthorn & Brian R. Flay (2016) Effects of the Positive Action Program on Indicators of Positive Youth Development Among Urban Youth, Applied Developmental Science, 20:1, 16-28, DOI: 10.1080/10888691.2015.1039123

Limbu, A. (2012). Age Structure Transition and Senior Citizens in Nepal: The Impending Challenges. *Policy, 2012*.

McKague, Wheeler, & Karnani, (2015). An Integrated Approach to Poverty Alleviation: Roles of the Private Sector, Government and Civil Society. Research Gate. DOI : 10.1007/978-3-319-04051-6_7

Ministry of Youth and Sports. (2010). *Nepal youth policy*. Kathmandu, Nepal: Author. Retrieved from http://www.moys.gov.np/policy-12-en.html.

Ministry of Youth and Sports. (2015). Nepal youth policy. Kathmandu, Nepal: Author. Retrieved from http://www.moys.gov.np/policy-12-en.html.

Mitchell, C. M. (2009). Three essays on worldviews, autonomy and the family in Nepal. The University of Michigan.

MoPE. (2017). National Population Report 2017. Ministry of Population and Environment. Singh Darbar, Kathmandu

MoYS. Youth Vision 2025: Ten years Strategic Plan. Ministry Youth and Sports. Retrieved from http://moys.gov.np/sites/default/files/nitiheru/Youth%20Vision-2025_2.pdf

Nazilla Khanlou & Ron Wray, 2014. A Whole Community Approach toward Child and Youth Resilience Promotion: A Review of Resilience Literature. Int J Ment Health Addiction (2014) 12:64–79 DOI 10.1007/s11469-013-9470-1

Nilan, P. (2011). Youth sociology must cross cultures. Youth Studies Australia, 30(3), 20.

Pryor, R and Bright, J. (2011). The Caos Theory of Careers: A new perepsctive on working in the Twenty First Century. Routledge. New York.

Snellinger, A. (2013). Shaping a liveable present and future: A review of youth studies in Nepal. European Bulletin of Himalayan Research, 42, 75–103.

Sweet, S & Meiksins, P. 2012. Changing Contours of Work: Jobs and Opportunities in the New Economy. ISBN 1452289948, 9781452289946

Walker, M., & Unterhalter, E. (2007). The capability approach: It's potential for work in education. In M. Walker, E. Unterhalter (Eds.), *Amartya Sen's capability approach and social justice in education* (pp. 1–18). New York, NY: Springer.

Watson, A. C., Kelly, B. L., & Vidalon, T. M. (2009). Examining the Meaning Attached to Mental Illness and Mental Health Services Among Justice System-Involved Youth and Their Parents. Qualitative Health Research, 19(8), 1087–1099. https://doi.org/10.1177/1049732309341202

World Bank (2016). World Development Report : Digital Dividends. Washington DC. The World Bank. Retrieved from http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016.

Wyn, J., & Harris, A. (2004). Youth Research in Australia and New Zealand. YOUNG, 12(3), 271–289. https://doi.org/10.1177/1103308804044509

स्थानीय सरकारको योजना प्रक्रियाः समावेशी दृष्टिकोण

डा. केशवकुमार आचार्य सिर्जना बैद्य

सारांश : स्थानीय तहमा गरिने सहभागितात्मक योजना तर्जुमा, बजेट विनियोजन गर्ने परिपाटीले नागरिकहरूलाई शासन प्रक्रियाका आयामहरूमा संलग्न गराई विकास योजनाहरूको छनोट, कार्यान्वयन र व्यवस्थापनमा सहभागी हुन प्रोत्साहन गर्दछ, जसले योजनाहरूको दिगो व्यवस्थापनमा सहयोग गर्दछ । नेपालमा विभिन्न कालखण्डहरूमा योजना तर्जुमा र कार्यान्वयनसम्बन्धी प्रयासहरू नभएका होइनन्, तथापि निर्णय लिने प्रक्रिया र स्रोत परिचालनमा सिमान्तकृत वर्गहरूलाई पाखा लगाई सम्भ्रान्त वर्गको बढ्दो भूमिकाको कारण समुदायको स्वामित्व र सेवा वितरण प्रक्रियामा समुदाय र नागरिकहरूको सहभागिता कमी हुनगयो । यसै तथ्यलाई मध्यनजर गरी सङ्घीयताको कार्यान्वयनपश्चात स्थानीय तहको योजना तर्जुमा र बजेट निर्माण प्रक्रियालाई सहभागितामूलक बनाउन नगरपालिकाहरूले सामाजिक समावेशीकरण नीतिलाई अङ्गीकार गरेका छन् । तथापि अध्यनहरूले देखाउँछन कि महिला, दलित वा अल्पसङ्ख्यक समुदायबाट छनोट भई आएका मागहरूलाई स्थानीय तहहरूले प्राथमिकीकरणका साथ छनोटमा पार्दैनन । उनीहरूका मागहरू सम्बोधन गर्नलाई स्थानीयस्तरमा नया व्यवस्थाअनुरूप पर्याप्त कानुनी आधारहरू छैनन्, र क्षमता अभावका कारण उनिहरूलाई स्थानीय तहका समितिहरूमा प्रमुखको जिम्मेवारी पनि दिइएको छैन । जसले गर्दा, समावेशीकरणका नीतिहरू यद्यपि ओझेलमा देखिन्छन । यसको समाधानका लागि सामाजिक समावेशीकरणको नीतिलाई नगरपालिकाहरूको ७ चरणको योजना समावेश गर्ने मुख्य नीति लिइएको छ, जसलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न आवश्यक देखिन्छ ।

१. भूमिका

वि.सं. २०७२ सालमा नेपालको संविधान जारी भई सोअनुसार राज्यका तीनवटै तहका सरकारहरू क्रियाशील भएसँगै राज्यव्यवस्थाको रूपान्तरण संस्थागत भएको छ। जसले, स्थानीय तहलाई २२ वटा एकल अधिकार र १५ वटा साझा अधिकारहरूको व्यवस्था गर्नुका साथै खर्चको जिम्मेवारी र राजश्वका स्रोतहरूसमेत प्रदान गरेको छ। २०७४ मा नेपाल सरकारले स्थानीयस्तरको पुनर्गठन आयोगमार्फत स्थानीय तहहरूको पुनर्संरचना गर्ने निर्णय गऱ्यो जसअनुरूप ७ सय ५३ स्थानीय तहहरू (२ सय ९३ नगरपालिका र ४ सय ६० गाउँपालिका) को निर्धारण भयो। यी स्थानीय तहहरूलाई ६ हजार ७ सय ४३ वडाहरूमा समेत थप विभाजन गरियो। पुनर्गठित स्थानीय सरकार हरूको मुख्य उद्देश्य स्थानीय समुदायमा दक्ष, प्रभावकारी र उत्तरदायी तरिकाले सार्वजनिक सेवाहरू पुऱ्याउने, जनताको जीवनस्तर उकास्न सामाजिक र आर्थिक विकास गतिविधिहरू सञ्चालन गर्ने र स्थानीय तहहरूलाई आवश्यक पर्ने नीति निर्माण र विकास निर्माण कार्यमा स्थानीय जनताहरूलाई सहभागी गराई विकासको प्रतिफल तिनै जनताहरूले सजिलै उपभोग गर्न पाउन भन्ने रहेको छ।

पुनर्गठित स्थानीय सरकार हरूको मुख्य उद्देश्य स्थानीय समुदायमा दक्ष, प्रभावकारी र उत्तरदायी तरिकाले सार्वजनिक सेवाहरू पुऱ्याउने, जनताको जीवनस्तर उकास्न सामाजिक र आर्थिक विकास गतिविधिहरू सञ्चालन गर्ने र स्थानीय तहहरूलाई आवश्यक पर्ने नीति निर्माण र विकास निर्माण कार्यमा स्थानीय जनताहरूलाई सहभागी गराई विकासको प्रतिफल तिनै जनताहरूले सजिलै उपभोग गर्न पाउन भन्ने रहेको छ।

सरकार तथा स्थानीय जनचाहनाअनुरूप हाल स्थानीय सरकारहरूले तिनै किसिमको (व्यवस्थापकीय, कार्यपालिका तथा न्यायिक) शासकीय अधिकारहरूको उपयोग गर्दै आएका छन्। यसलाई थप व्यवस्थित गर्न स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्तीय आयोग ऐन २०७४, र अन्तर्सरकारी वित्तीय व्यवस्थापन ऐन २०७४ सहित स्थानीय तहले समेत आफैं कानूनहरूको तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइरहेका छन्। जसले

गर्दा, स्थानीयस्तरमा गुणस्तरीय सेवा सुविधाहरू व्यवस्थित, जनउत्तरदायी र प्रभावकारी तरिकाबाट प्रवाह हुने अपेक्षा गरिएको छ । उपरोक्त तथ्यहरूका आधारमा स्थानीय तहहरूको मुख्य भूमिका भनेकै आफ्नो क्षेत्रमा बसोबास गर्ने जनताहरूलाई सहज र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गरी उनीहरूको सामाजिक, आर्थिकस्तरमा सुधार ल्याउनु हो । वि. सं. २०७४ मा स्थानीय निर्वाचन सफलतापूर्वक सम्पन्न भयो, जसले निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई स्पष्ट जनादेश, जिम्मेवारी र कार्यहरूसहित स्थानीय सरकारहरूको व्यवस्थापन गर्ने अधिकार, शक्ति र कार्य प्रदान गऱ्यो । "गाउँगाउँमा सिंहदरबार" भने लोकप्रिय नाराका माध्यमबाट केन्द्रीकृत र एकात्मक शासन व्यवस्थालाई विकेन्द्रीकृत सङ्घीय पद्धतिमा परिवर्तन गऱ्यो । तथापि, सङ्घीयताको अभ्यासलाई तल्लो तहसम्म पुर्याउनका लागि सरकारसँग स्पष्ट दिशानिर्देश हुन जरूरी हुन्छ। यसैलाई मध्यनजर गरी संविधानले स्थानीय सरकारको आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको राजनैतिक तथा आर्थिक अधिकारसम्बन्धी बिषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरेको छ।

नेपालको संविधान र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले स्थानीय तहको योजना प्रक्रिया सन्दर्भमा अगाडि सारेका विषयवस्तुहरूलाई मूर्त रूप दिन तथा एकरूपता कायम गर्न स्थानीय तह वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४ तयार गरिएको छ। यसैका आधारमा नागरिकको अपेक्षालाई सम्बोधन गर्न र स्थानीयताअनुरूप विकास गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न स्थानीय सरकारका निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूको ठूलो भूमिका रहेको छ। यसका लागि हरेक स्थानीय तहहरूले आफ्नो क्षमताअनुरूप वार्षिक योजना तर्जुमा गर्न जरूरी छ। यसका अलावा स्थानीय तहहरूबाट उपलब्ध हुने सेवा तथा सुविधाहरूमा सबै नागरिकहरूका समान अधिकार रहने कुरा नेपालको संविधानले समेत व्याख्या गरेको छ । तथापि, आदिवासी, जनजाति र दलित, महिला अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू, वरिष्ठ नागरिकहरू र भौगोलिक रूपमा समेत पछाडि परेको क्षेत्र विविध कारणहरूले अन्य नागरिकसरह पहुँच नरहने हुँदा यो वर्गलाई विशेष सुविधा दिन संविधानले व्यवस्था गरेको छ। उपरोक्त विषयलाई मध्यनजर गरी कानूनले व्यवस्था गरेको सामाजिक समावेशीकरणको नीतिलाई नगरपालिकाहरूको सात चरणको योजनामा कसरी समाहित गरिएको छ सोको विश्लेष्णात्मक अध्ययन यस लेखको मुख्य उद्देश्य रहेको छ।

२. योजना प्रक्रियाका सैद्धान्तिक आधार तथा कालचक्रहरू

वि. स. २००७ मा प्रजातन्त्रको स्थापना भएपश्चात स्थानीयस्तरमा सामुदायिक पूर्वाधार निर्माण, कृषि, खानेपानी, स्वास्थ्य, सरसफाई र शिक्षा सेवाहरू प्रदान गर्न जिल्लाहरूमा विकास बोर्डहरूको गठन गरियो जसमा स्थानीय जनता, क्षेत्रगत लाइन एजेन्सीहरू र विशेषज्ञहरूको प्रतिनिधित्व रहेको थियो । यसले स्थानीयस्तरका समस्याहरू सम्बोधन गर्न योजना बनाउने, कार्यान्वयन गर्ने र यी गतिविधिहरूमा स्थानीय स्वामित्व बढाउँदै स्थानीय जनतालाई संलग्न गर्ने उद्देश्य लिएको थियो । वि. सं. २०१७ मा, "पञ्चायत" प्रणालीको सुरुवात हुनगयो, जसले तीन तहसहितको नयाँ स्थानीय सरकारी संरचनाको सिर्जना गऱ्योः माथिल्लो तहमा अञ्चल पञ्चायत, बीचमा जिल्ला पञ्चायत, र तल्लो तहमा नगरपालिका र गाउँ पञ्चायतहरू । वि. स.२०४५र०४६ मा विकेन्द्रीकरणलाई थप व्यवस्थित गर्ने वन क्षेत्रको मास्टर प्लान तयार पारियो यसले स्थानीय स्रोत व्यवस्थापन गर्नका लागि जन सहभागितामा आधारित Bottom-up Planning को अवधारणालाई स्थानीयस्तरमा संस्थागत गऱ्यो । यद्यपि, यो योजनाको अवधारणा वन क्षेत्रसँग मात्र सम्बन्धित रहेको हुँदा अन्य विषयगत क्षेत्रलाई समेट्न २०५५ मा स्थानीय निकाय (जिल्ला विकास समिति, नगरपालिका र गाउँ विकास समितिहरू) लाई केन्द्रमा राखी स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र नियमावलीको कार्यान्वयन गरियो । यसले सहभागितामूलक योजना र बजेट प्रक्रियालाई नागरिक र सरकारबीचमा जोड्ने प्रयास गऱ्यो भने तल्लो तहको आवाज केन्द्रसम्म पुऱ्याउने संयन्त्रको विकास पनि गऱ्यो । यस कालमा सरकारी र गैरसरकारी संस्थाहरूले यसै कानूनी संरचनाका आधारमा नागरिकहरूलाई सहभागितामूलक योजनाको प्रक्रियामा संलग्न हुन प्रोत्साहित गरे । जसले, १४ चरणको योजनाका नामले

> **पञ्चायतमा आधारित स्थानीय सरकारको उद्देश्य तल्लो तहमा पञ्चायतलाई राजनीतिक प्रणालीका रूपमा सुदृढ पार्न स्थानीय संस्थाहरूको निर्माण गर्ने, स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्ने, निर्णय प्रक्रियामा स्थानीय नागरिकहरूलाई समावेश गर्नु थियो ।**

व्यापकता पाएको थियो । यो बस्ती तहबाट सुरु भई केन्द्रीय निकायको स्वीकृतीपश्चात पूरा हुन्थ्यो । २०७४ मा स्थानीय सरकारको पुनर्संरचनापश्चात स्थानीय तहहरू तीनवटै (विधायिका, कार्यकारी र न्यायिक) संवैधानिक आधिकार प्रयोग गरी स्थानीयस्तरमा सहभागितामूलक प्रक्रियामार्फत योजना तर्जुमा गर्ने प्रक्रियामा आबद्ध गर्न सात चरण योजना मार्गनिर्देशनका आधारमा काम गरिरहेका छन् । यस खण्डमा नेपालको सहभागितामूलक योजना प्रक्रियाको विकासको बारेमा विस्तृत चर्चा गर्ने कोशिस गरिएको छ र यसलाई उपयुक्त आकार दिन योजना निर्माणमा गरिएका प्रमुख अभ्यास तथा घटनाहरूलाई चार चरणहरूमा वर्गीकृत गरिएको छ ।

२.१ पहिलो चरण (२००७-२०४७)

२००७ मा प्रजातान्त्रिक प्रणालीको स्थापनापश्चात, प्रशासनिक प्रणालीको पुनर्संरचना गर्न, स्थानीय विकास योजनालाई प्रोत्साहित र विकेन्द्रीकरणमार्फत विकासको थालनी गर्न जिल्लास्तरमा जिल्ला विकास बोर्डको गठन गरिएको थियो । २०१७ मा ' पञ्चायत' प्रणाली प्रमुख राजनीतिक व्यवस्थाको रूपमा सुरु भयो । यसले तीन तहसहितको स्थानीय पञ्चायत संरचनाको सिर्जना गऱ्यो । पञ्चायतमा आधारित स्थानीय सरकारको उद्देश्य तल्लो तहमा पञ्चायतलाई राजनीतिक प्रणालीका रूपमा सुदृढ पार्न स्थानीय संस्थाहरूको निर्माण गर्ने, स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्ने, निर्णय प्रक्रियामा स्थानीय नागरिकहरूलाई समावेश गर्नु थियो । साथै, स्रोत परिचालन र स्थानीयस्तरको योजना बनाउने प्रक्रिया र सेवा प्रवाहको संयन्त्रलाई सुदृढ बनाउनेसमेत यसको उद्देश्य थियो । यस अबधिमा स्थानीय निकायको भूमिका, अधिकार, जिम्मेवारी, र सङ्गठनात्मक संरचना, केन्द्रप्रति उत्तरदायी हुने किसिमले परिभाषित गर्नका लागि सन् २०२२ मा स्थानीय प्रशासन ऐन जारी गरी लागू गरिएको थियो । यसका अलावा शासनप्रणालीलाई सुदृढीकरण गर्न अन्य धेरै कानून र नियमहरू पनि बनाइएको थियो । तल्लो तहमा सार्वजनिक सेवाहरू प्रदान

निर्णय लिने प्रक्रिया र स्रोत परिचालनमा सम्भ्रान्त वर्गको बढ्दो भूमिकाको कारण समुदायको स्वामित्व र सेवा वितरण प्रक्रियामा समुदाय र नागरिकहरूको सहभागिता कमी हुन गयो ।

गर्न प्रशासनिक पुनर्गठन आयोग गठन गरियो । यसका साथै मन्त्रालयहरूको स्थापना, विभिन्न विभागीय समितिहरूको गठन र विकेन्द्रीकरणमार्फत स्थानीय विकासलाई सहज पार्न अनुगमन समिति गठन गरी प्रशासनिक प्रणालीको पुनर्संरचना भएको थियो । जस्तो कि २०३९ मा बनाइएको विकेन्द्रीकरण ऐनले स्थानीय पञ्चायतहरूलाई थप अधिकारहरू प्रदान गरी उनीहरूलाई स्थानीय विकासको जिम्मेवारी सुम्पियो । जिल्ला र गाउँ पञ्चायतका योजनाहरूलाई केन्द्रीय आवधिक र वार्षिक योजनाहरूसँग जोडी जनता र स्थानीय आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने नीति अगाडि बढाइएको थियो ।

यद्यपि, जटिल नोकरशाही संयन्त्र र केन्द्रीकृत दृष्टिकोणले सेवा प्रवाहमामा नकारात्मक प्रभाव मात्रै नपारी पञ्चायती व्यवस्थाले जनताको सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक जीवनलाई कमजोर सीमित परिधिमा राख्यो । निर्णय लिने प्रक्रिया र स्रोत परिचालनमा सम्भ्रान्त वर्गको बढ्दो भूमिकाको कारण समुदायको स्वामित्व र सेवा वितरण प्रक्रियामा समुदाय र नागरिकहरूको सहभागिता कमी हुन गयो ।

२.२ दोस्रो चरण (२०४७-२०५९)

वि. स. २०४६ मा देशबाट पञ्चायती शासनको अन्त्य भयो र बहुदलीय प्रणाली पुनर्स्थापित गरियो । २०४७ मा स्थानीय स्वशासनको ग्यारेण्टी गर्न २ तह (जिल्ला विकास समिति तथा नगरपालिका र गाउँ विकास समिति) को स्थानीय निकायहरूको परिकल्पना गरी नयाँ संविधान जारी गरियो । स्थानीय सुशासन र प्रजातान्त्रिक पद्धतिलाई संस्थागत गर्न २०५६ मा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र २०५७ मा नियमावली जारी गरियो । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन लागू भएपश्चात स्थानीय स्तरमा धेरै सकारात्मक प्रभावहरू देखिन थाले । जस्तै, आधारभूत स्वास्थ्य सेवा सुविधा, प्राथमिक शिक्षा, कृषि विकास तथा प्रसार सेवाहरूसहित स्थानीय पूर्वाधार, सामाजिकलगायत अन्य क्षेत्रगत सेवाहरू र विकासका पहलहरूको तल्लो तहका समुदायहरूमा पुग्न थाले भने स्थानीयस्तरको योजना प्रक्रियामा स्थानीय समुदायहरूमा संलग्न हुन थाले । यसबाहेक, यो ऐनले स्थानीय निकायहरूलाई वार्षिक र आवधिक योजनाहरू तयार गर्न, वित्तीय स्रोत व्यवस्थापन प्रणाली स्थापना गर्न, र राजश्व करहरू तथा सेवा शुल्कहरूको सङ्कलन तथा परिचालन गर्न सक्षम बनायो । यी समग्र गतिविधिहरूको नेतृत्व जिल्ला तहमा जिल्ला

विकास समिति, नगर तहमा नगरपालिका र गाउँ तहमा गाउँ विकास समितिहरूले गरे। यसका अलावा, बाह्य सरोकारवालाहरू जस्तै क्षेत्रगत विषयगत कार्यलयहरू, नागरिक समाजका समूहहरू, एनजीओहरू र निजी क्षेत्रले स्थानीय निकायहरूको छातामा रही उल्लेखनीय भूमिका खेलेका थिए। थप रूपमा, स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनले स्थानीय निकायहरूलाई आवधिक र वार्षिक विकास योजना तयार गर्ने प्रावधान गरेको थियो। यसको आधारमा स्थानीय निकायले विकास लगानीका लागि वार्षिक तथा दीर्घकालीन योजनाहरू तयार पारेका थिए।

सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रक्रियामा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनको सबैभन्दा ठूलो योगदान १४ चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रियामा थियो। यसले राष्ट्रिय तथा जिल्लास्तरको विकास नीति, र गाउँ तहका समस्या र विकासको सम्भावनाहरूलाई एक-अर्कामा जोड्न र तिनको उपयोगका लागि उपयुक्त नीतिहरूको तय गर्न सजिलो बनाएको थियो। १४ चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रियाको सुरुवात राष्ट्रिय योजना आयोग र सम्बन्धित मन्त्रालयबाट जिविसले प्राप्त गर्ने बजेट सिलिङ र मार्गदर्शन (आर्थिक वर्षको कात्तिक मसान्तसम्म) बाट पहिलो चरण सुरु हुन्छ। दोस्रो चरणमा जिविसले प्राप्त गर्ने बजेट सिलिङ र मार्गदर्शनका साथै उपलब्ध साधन स्रोतको छलफल पूर्वयोजना तर्जुमा बैठकमा गरिन्छ (मङ्सिर पहिलो हप्ता)। तेस्रो चरणमा जिविसलगायत विषयगत शाखा प्रमुखसँग आगामी वर्षका योजना तर्जुमाको तयारी बैठक गरिन्छ (मङ्सिर दोस्रो हप्ता)। चौथो चरणमा गाविस वा नगरपालिकाको बजेटसम्बन्धी र वडा तथा टोलस्तरीय बजेट सिलिङ तयार पारिन्छ (पुसको पहिलो हप्ता)। पाँचौं चरणमा टोलस्तरीय योजना छनोट हुन्छ (पुसको पहिलो हप्ता), छैटौं चरणअन्तर्गत वडास्तरीय योजना छनोट तथा प्राथमिकीकरण बैठक हुन्छ (पुसको दोस्रो हप्ता)। सातौं चरणमा गाविस तथा नगरपालिकास्तरीय योजनाको प्राथमिकीकरण बैठक सम्पन्न हुन्छ (पुस तेस्रो हप्ता), आठौं चरणमा गाविस नगरपालिका परिषद् सम्पन्न हुन्छ जहाँ वार्षिक योजना स्वीकृत हुन्छ (पुस मसान्त)। नवौं चरणमा गाउँ तथा नगर परिषद्ले छनोट गरेका योजना तर गाउँ तथा नगरबाट सम्पन्न हुन नसक्ने योजनाहरू इलाकास्तरीय बैठकमा प्रस्तुत गरिन्छ (माघ तेस्रो हप्ता)। दशौं चरणअन्तर्गत विषयगत योजना तर्जुमा समितिको बैठक सम्पन्न हुन्छ (फागुन पहिलो हप्ता), भने एघारौं चरणमा

एकीकृत योजना तर्जुमा समितिको बैठक सम्पन्न हुन्छ (फागुन दोस्रो हप्ता) । बाह्रौं चरणमा जिल्ला विकास योजनालाई अन्तिम रूप दिन जिल्ला र केन्द्रस्तरीय योजनाको वर्गीकरण गर्न जिविस बैठक सम्पन्न हुन्छ (फागुन तेस्रो हप्ता), र तेह्रौं चरणमा जिल्ला विकास योजनालाई आवश्यक संशोधन स्वीकृत गर्न जिल्ला परिषद् भेला सम्पन्न गरिन्छ (फागुन मसान्त) । अन्त्यमा, जिल्ला विकास योजनाको चौधौं चरणअन्तर्गत वार्षिक जिल्ला विकास कार्यक्रम राष्ट्रिय योजना आयोग र सम्बन्धित मन्त्रालयमा बुझाइन्छ र रेडबुकमार्फत स्वीकृत प्राप्त (चैत १० भित्र) गरिन्छ ।

१४ चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रियाले केन्द्र सरकारबाट स्थानीय जनताको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न स्थानीय टोलबस्तीबाट पहिचान भएका आवश्यकताहरू केन्द्रीय निकायबाट स्वीकृत गर्ने व्यवस्थाले केन्द्रिकृत मानसिकतालाई मलजल पुऱ्याएको पाइन्छ । यसका अलावा, यस समयमा स्थानीय निकायमा निर्वाचित प्रतिनिधिविहीनको अवस्था, जनशक्तिको अभाव तथा कमजोर क्षमता, नागरिकको उदासिनता आदि कारणले यो अवधारणाले विशेषगरी लक्षित वर्ग, महिला, बालबालिका, पिछडिएको समुदायलाई सरकारले उपलब्ध गराउने सेवा सुविधा तथा विकास प्रक्रियाबाट वञ्चित रहेका उदाहरणहरू प्रस्ट देखिन्छन् ।

२.३ तेस्रो चरण (२०५९-२०७४)

नेपालमा निर्वाचित स्थानीय सरकारको कार्यकाल २०५९ मा अन्त्य भयो, तत्पश्चात केन्द्रीय सरकारका कर्मचारीहरूले स्थानीय निकायमा योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र समग्र स्थानीय शासन प्रणालीलगायत विकास कार्यहरूको जिम्मा लिए । तत्कालीन समयको यो व्यवस्थापनले स्थानीय निकायलाई चलायमान त बनायो तर प्रजातान्त्रिक पद्धतिलाई लालफिता शाहीकरणतर्फ डोऱ्यायो । २००४ को 'शाही कु' मार्फत केन्द्रिकृत शासन व्यवस्थाको आरम्भ भयो । निरङ्कुश तन्त्रको माध्यमबाट स्थानीय प्रजातान्त्रिक पद्धतिलाई सिध्याउने परिपाटीको विजारोपणले स्थानीय शासन प्रक्रिया कमजोर बन्न पुग्यो । तथापि, २०६४ मा राजतन्त्रको अन्त्य भयो र देशमा प्रजातान्त्रिक गणतन्त्र प्रणालीको स्थापना भयो । यस कालमा, स्थानीय निकायबाट उपलब्ध हुने सेवा तथा विकास कार्यहरू नागरिक तहमा पुऱ्याउन "सर्वदलीय राजनितिक संयन्त्रको" व्यवस्था

गरियो । तर, यस राजनीतिक संयन्त्रले गर्दा स्थानीय निकायका सेवा तथा विकास कार्यहरू बस्ती तथा टोलसम्म पुऱ्याउनुको साटो स्थानीय निकायमा भ्रष्टाचार तथा अनियमितताको जरो मौलायो । २०६४ मा सरकारले विगतका असफल स्थानीय विकासको अभ्यासबाट शिक्षा लिई दाताहरूको सहयोगमा स्थानीय सरकार र सामुदायिक विकास कार्यक्रम सुरु गऱ्यो । यस कार्यक्रमले प्रभावकारी सामुदायिक सेवा वितरणको लागि चार रणनीतिक क्षेत्रहरूको पहिचान गऱ्यो । प्रथम, समुदायहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चिता र स्थानीय सरकारलाई तिनीहरूले प्राप्त गर्ने सेवाहरू र संसाधनहरूको लागि उत्तरदायी बनाउने । दोस्रो, प्रभावकारी सामाजिक र पूर्वाधार सेवा प्रवाहलाई प्रबर्द्धधन गर्न र स्रोत परिचालन गर्न स्थानीय निकायहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने । तेस्रो, समुदायका लागि उपयुक्त नीतिहरूको विकासमा सहयोग पुऱ्याउने र सामाजिक सशक्तिकरणको विकास गर्ने । अन्त्यमा, ठाडो र तेस्रो किसिमको उत्तरदायित्वलाई सुदृढ पार्न संस्थागत संयन्त्रको विकास गर्ने । यसरी, स्थानीयस्तरमा वडा नागरिक मञ्च र नागरिक सचेतना केन्द्रहरूले कार्यक्रमका मुख्य अङ्ग भइ महिला, दलित, जनजाति, बाल समूह, आमा समूह, अपाङ्गताका व्यक्तिहरूलाई समेटी स्थानीयस्तरमा कार्यक्रम सञ्चालन गर्न थाले । विशेषगरी उनीहरू योजना बनाउने प्रक्रिया र स्थानीयस्तरका आवाजलाई गाउँ तथा जिल्ला परिषद्सम्म पुऱ्याउने र तत्पश्चात् राष्ट्रिय योजना आयोगसम्म यी आवाजहरू पुऱ्याउने भरपर्दो माध्यम बने जसलाई उनीहरूले सक्रियताका साथ निर्बाह गरेको पाइन्छ । तथापि, यस कालखण्डमा स्रोत र क्षमता विकासका बृहत कार्यक्रमहरू जिल्लामा केन्द्रित हुँदा उपरोक्त संरचना र समुदाय पहुँचबाट टाढा रहे जसले गर्दा यस प्रणालीले यी संरचनाहरूमा परनिर्भरता सिर्जना गऱ्यो र डिभोलुसनको अवधारणा खण्डित बनायो ।

२.४ चौथो चरण (२०७४ देखि हालसम्म)

२०७२ मा नयाँ संविधान जारी भयो, जसले जिल्ला र गाउँ तथा शहर गरी २ तहको स्थानीय सरकारको व्यवस्था गऱ्यो । संवैधानिक प्रावधानअनुरूप स्थानीय सरकार तेस्रो तहको सरकार हो, जुन स्थानीय जनतासँग नजिक हुन्छ । यसको मुख्य कारणः प्रथम, उनीहरू स्थानीयस्तरमा प्रजातान्त्रिक संस्थाहरू हुनुका साथै नागरिकसँग नजिक भई काम गर्ने सरकार हुनु हो । दोस्रो, स्थानीय समुदायमा दक्ष, प्रभावकारी र उत्तरदायी

तरिकाले सार्वजनिक सेवाहरू प्रदान गर्न स्थानीय सरकारहरू प्रतिबद्ध छन् । तेस्रो, सामाजिक र आर्थिक विकासका माध्यमबाट आमजनताको जीवनस्तर उकास्न स्थानीय सरकारहरूले विकासका गतिविधिहरूलाई बढावा दिन्छन् । यी यावत काम गर्नका लागि संविधानले स्थानीय सरकार लाई २२ वटा एकल र १५ वटा साझा अधिकारहरू प्रदान गरेको छ । यसका अलावा यी सरकारहरू सञ्चालनका लागि 'स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ समेत कार्यान्वयनमा आइसकेको छ । यद्यपि, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनलाई व्यवहारमा जस्ताको तस्तै उतार्न स्थानीय सरकारको क्षमता विकास गर्नुपर्ने प्रशस्त कामहरू बाँकी नै रहेको देखिन्छ ।

मेयर र उपमेयरबीचको व्यक्तिगत र राजनैतिक द्वन्द्व, उपमेयरको कमजोर क्षमता, अधिकांश उपमेयर छनोट भएका महिला उमेदवारको कार्यक्षेत्रमा मेयरबाट हुने अनावश्यक हस्तक्षेप, मेयर र सीएओले जानाजानी उपमेयरहरूको उपस्थितिलाई बेवास्ता गर्ने र एकतर्फी निर्णय लिने पद्धतिले समावेशीकरणको अभ्यास खतरामा पर्दै गएको आभास मिल्दछ ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा २४ ले स्पष्ट पारेको छ कि प्रत्येक स्थानीय तहहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्रअन्तर्गत स्थानीयस्तरको विकासको लागि आवधिक, वार्षिक, रणनीतिक, विषयगत, मध्यमकालीन र दीर्घकालीन योजनाको निर्माण र कार्यान्वयन गर्न सक्दछन् । योजनाको तथा नीति, र लक्ष्य निर्माण गर्ने सन्दर्भमा स्थानीय सरकारले सुशासन, वातावरणमैत्री, बालमैत्री, जलवायु परिवर्तन र अनुकूलन, विपद् व्यवस्थापन, र लैङ्गिक तथा सामाजिक समावेशीकरणको अन्तर्सम्बन्धमा ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्दछ र सरोकारवालाहरूको उपस्थितितिलाई सुनिश्चत गर्नुपर्दछ । स्थानीय निकायको पुनर्संरचनापछि नेपाल सरकारले स्थानीयस्तरको योजना तयार गर्नका लागि स्थानीय सरकारलाई निर्देशित गर्न स्थानीयस्तरको योजना र बजेट निर्माण निर्देशिका २०७४ तयार गरेको छ । यस निर्देशिकाले आगामी आर्थिक वर्षका लागि स्थानीयस्तरको योजना बनाउने प्रक्रियाका बारेमा स्थानीय सरकारहरूलाई दिशानिर्देश गरेको छ ।

स्थानीयस्तरमा विकासको थालनी विगतका दशकहरूदेखिनै नेपालमा सुरुवात भएको हो । तथापि, स्थानीयस्तरमा योजनाबद्ध रूपमा सहभागितात्मक योजनाको सुरुवात स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ को प्रभावकारी कार्यान्वयनपछि मात्र भएको हो । तत्पश्चात, स्थानीय शासन सञ्चालन ऐन २०७४ ले समेत सोही अवधारणालाई आत्मसात गरेको छ। उक्त ऐनको परिच्छेद ६ मा योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। त्यस्तै, ऐनको दफा २३ मा योजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरेको छ । सोही ऐनको उपदफा (१) मा गाउँपालिकाले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विषयमा स्थानीयस्तरको विकासका लागि आवधिक, वार्षिक, रणनीतिगत विषयक्षेत्रगत, मध्यकालीन तथा दीर्घकालीन विकास योजना बनाई लागू गर्न सक्नेछ । यसरी बनाउँदा नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारको नीति, लक्ष्य, उद्देश्य, समयसीमा र प्रक्रियासँग अनुकूल हुनेगरी सुशासन, वातावरण, बालमैत्री, जलवायु परिवर्तन अनुकूलन, विपद् व्यवस्थापन, लैङ्गिक तथा सामाजिक समावेशीकरणजस्ता अन्तर्सम्बन्धित विषयलाई ध्यान दिनुपर्नेछ । उपरोक्त कानूनी महत्त्वका आधारमा स्थानीय तहहरूले वार्षिक रूपमा योजना कार्यान्वयन गर्ने स्पष्ट मार्गदर्शन प्राप्त गर्न सक्छन् भने योजना अबधिको अन्त्यमा आएर के-कति ठोस उपलब्धी हासिल भयो भन्ने कुराको वस्तुगत मूल्याङ्कन गर्नसमेत सक्ने हुँदा स्थानीय तहको आर्थिक, सामाजिक, भौतिक पूर्वाधार, वन वातावरण तथा विपद् व्यवस्थापन तथा संस्थागत विकास क्षेत्रका साथसाथै नागरिकले प्राप्त गर्ने सेवा प्रवाहलाई सरल, सहज, प्रभावकारी र समावेशी बनाउन र स्रोत उपयोगको वास्तविक स्थिति स्पष्ट एकिन गर्न सक्दछन । तसर्थ, स्थानीय तहको योजनालाई समग्र रूपमा गाउँ विकासको मार्गनिर्देशको रूपमा समेत चित्रित गरिएको छ ।

३. अध्ययन विधि

स्थानीय सरकारहरूको सात चरण योजना प्रक्रियाको समावेशी दृष्टिकोणबाट गरिएको यो अनुसन्धानात्मक अध्ययनका सिलसिलामा प्राथमिक तथा द्वितीय स्रोतका तथ्याङ्कहरूको प्रयोग गरिएको छ । यसका लागि, नगरपालिकाका जनप्रतिनिधि, कर्मचारी, र सेवाग्राहीरूसँग अन्तर्क्रिया गरिएको थियो । द्वितीय स्रोतका तथ्याङ्कहरूमा विशेषगरी स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ तथा नियमावली २०५६, नेपालको संविधान २०७२, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४, अन्तर्सरकारी वित्तीय व्यवस्था

ऐन २०७४, योजना र बजेट निर्माण निर्देशिका २०७४ लगायत अन्य धेरै ऐन र नियमन, निर्देशनहरू सम्बन्धित विभिन्न समय अवधिको समीक्षा गरिएको थियो ।

यस्तै, प्राथमिक तथ्याङ्क "१४ वटा नगरपालिका" विज्ञहरूबाट सङ्कलन गरिएको हो । यसका लागि सहभागीहरूसँगको अन्तर्वार्ता, सामुहिक छलफल, र फोकस ग्रुप डिस्कसनसमेत गरिएको थियो । सहभागीहरूसँगको अन्तर्वार्ताका लागि १ सय २६ सहभागिहरूसँग छलफल गरिएको थियो । यसका लागि १४ मेयर, १४ उपमेयर, २८ विषयगत समितिका संयोजक, १४ प्रमुख प्रशासकिय अधिकृत, ४२ महिला, दलित, जनजाति तथा आदिवासीबाट नगरपालिका बोर्डमा प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्यहरू, १४ वडा सदस्य र १४ जना महिला वडा सदस्यहरूको चयन गरिएको थियो ।

४. अध्ययनबाट प्राप्त नतिजा

कानूनी जनादेशबमोजिम स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति विषयगत समिति, वडा र विषयगत इकाईहरूलाई निर्देशित गर्दै योजना प्रक्रियालाई सुचारु गर्ने अभिन्न संरचना हो ।

४.१ पूर्वयोजना र बजेटको तयारी

सङ्घ तथा प्रदेश सरकारबाट वित्तीय हस्तान्तरणको सीमा र मार्गदर्शन प्राप्त गर्न स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को प्रावधानका अनुरूप प्रत्येक स्थानीय तहले स्थानीयस्तरको योजना बनाउने प्रक्रियाको पहिलो चरणको रूपमा पुस मसान्तभित्र आउँदो आर्थिक वर्षको अनुमानित स्रोत र अपेक्षित खर्चको तथ्याङ्क पेश गर्नुपर्छ । तत्पश्चात, सङ्घ र प्रदेश सरकारहरूले सम्भावित स्रोत र अपेक्षित खर्चको बारेमा स्थानीय सरकारको तथ्याङ्क र केही अन्य विकास सूचकहरूका आधारमा स्थानीय सरकारहरूको लागि वित्तीय हस्तान्तरणको सिलिङ तयार गर्दछन् जो सङ्घबाट फागुन मसान्तसम्म र प्रदेशबाट चैत मसान्तसम्म स्थानीय सरकारसम्म पुऱ्याउँछन । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा ६५ अनुरूप उपमेयर र उपाध्यक्ष को संयोजकत्वमा 'स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति' को व्यवस्था हुन्छ, जसमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत कार्यकारी बोर्डले तोकेको कार्यपालिका सदस्यमध्ये

१ १. दुहबी नगरपालिका, २. देउमाई नगरपालिका, ३. हंसपुर नगरपालिका, ४. कोल्वी नगरपालिका ५. नीलकण्ठ नगरपालिका, ६. पाँचखाल नगरपालिका ७. बेसीशहर नगरपालिका, ८. गल्याङ नगरपालिका, ९. रामपुर नगरपालिका १०. कोहलपुर नगरपालिका ११. नारायण नगरपालिका १२. तिलागुफा नगरपालिका, १३. दशरथचन्द नगरपालिका, १४.घोडाघोडी नगरपालिका

एक महिलासहित दुई सदस्य, स्थानीयस्तरको एफएनसीसीआई प्रतिनिधि, साना तथा घरेलु उद्योगका अध्यक्ष र प्रतिनिधि, र स्थानीय तहको राजश्व विभागका प्रमुखलगायत ६ जना प्रतिनिधिहरू रहन्छन् । यस समितिले आउँदो आर्थिक वर्षका लागि स्थानीय सरकारको आय-व्ययको विस्तृत जानकारी तयार गर्दछ । यसैगरी प्रत्येक स्थानीय सरकारले योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई व्यवस्थित र सबै विषयगत क्षेत्रहरूलाई समेट्न पाँचवटा विषयगत समितिहरूको समेत गठन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

अध्यनका नतिजाहरूले देखाउँदछन् कि सबै स्थानीय सरकारले 'स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति' र विषयगत समितिहरूको गठन गरेका छन् । विषयगत समितिहरूको सन्दर्भमा हेर्दा सबै स्थानीय तहहरूले कार्यकारी बोर्डका सदस्यको (वडा अध्यक्ष) संयोजकत्वमा वञ्चितीकरणमा परेको समुहबाट कार्यकारी बोर्डमा प्रतिनिधत्व गर्ने एकजना सदस्यसहित तीनजनाको विषयगत समितिको गठन गरेका छन् । जसले, वडास्तरबाट आएका योजनाहरूलाई विषयगत रूपमा छुक्याउने गर्दछ । विषयगत समितिमध्ये कुनैपनि समितिमा दलित, महिला वा विपन्न समूहबाट संयोजक पदमा नराखिनुले स्थानीय तहहरूमा समावेशी अवधारणा कम प्रथमिकतामा परेको आभास मिल्दछ । यसका अलावा, दलित, महिला वा विपन्न समूहबाट कार्यकारी बोर्डमा प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्यहरूलाई कानुनी जनादेश पालनाका लागि मात्र समावेश गरिएको देखिन्छ । अन्तर्वार्ताका समयमा सिमान्तकृत समुहका धेरै सदस्यहरूले सूचित गरे कि उनीहरूलाई बैठकमा औपचारिकताका लागि मात्र आमन्त्रित गरिएको हुन्छ, जसले गर्दा कानुनी औपचारिकता पूरा हुन सकोस् । यसका अलावा, नगरपालिका कार्यालयले उनीहरूलाई एजेन्डा तथा छलफलको कार्यतालिका बारेमा पूर्वसूचनानै दिने गरेको छैन, जुन कुरा ऐनमा सात दिनअगावै उपलब्ध गराउने भनेको छ। यसैगरी सिमान्तकृतलगायतका केही समिति सदस्यहरूको भनाइअनुसार बैठकरूमा उनीहरूको मुद्दा उठाउन, वैकल्पिक धारणा राख्न, फरक एजेन्डा र फरक निर्णय गर्न उनीहरूलाई अन्य सदस्यहरूको समान भूमिका दिइँदैन, यसको कारण उनीहरूको शैक्षिक योग्यताजस्ता कुराहरूले पनि भूमिका खेलेका हुन्छन् । सामान्यतया, मेयर, उपमेयर र सीएओले नै स्रोत प्रक्षेपण र परिचालन प्रक्रियामा निर्णय लिन्छन् । यसका अलावा, केही नगरपालिकाहरूका स्थानीय राजश्व परामर्श समितिमा सिमान्तकृत सदस्यहरूको औपचारीक सहभागिताबाहेक उपमेयर र

स्वयं कमिटीको भूमिकासमेत प्रभावकारी अवस्थामा नभएको फेला पऱ्यो । मेयर र उपमेयरबीचको व्यक्तिगत र राजनैतिक द्वन्द्व, उपमेयरको कमजोर क्षमता, अधिकांश उपमेयर छनोट भएका महिला उमेदवारको कार्यक्षेत्रमा मेयरबाट हुने अनावश्यक हस्तक्षेप, मेयर र सीएओले जानाजानी उपमेयरहरूको उपस्थितिलाई बेवास्ता गर्ने र एकतर्फी निर्णय लिने पद्धतिले समावेशीकरणको अभ्यास खतरामा पर्दै गएको आभास मिल्दछ ।

अनुसन्धानले देखाउँदछ कि सबै स्थानीय सरकारहरूले आफ्नो आय व्ययको तथ्याङ्क सङ्घीय र प्रान्तीय सरकारलाई स्रोतहरूको प्रक्षेपणको साथ पेश गर्दछन् । यस प्रक्रियामा मेयर र सीएओको आपसी छलफलबाट प्रक्षेपणको तथ्याङ्क तय हुन्छ । यस विषयमा सिमान्तकृत सदस्यहरूसहित उपमेयरहरूलाईसमेत जानकारी नभएको पाइयो । यस्तो वैयक्तिगत व्यवहारहरूले लोकतान्त्रिक व्यवस्थाका संस्थागत संरचना र तिनका प्रतिनिधिहरूको भूमिका, शक्ति बाँडफाँटको संयन्त्र, र प्रतिनिधिहरूको क्षेत्राधिकारको सीमाको बारेमा सङ्घीय स्थानीय शासनप्रणालीमा एकातिर असन्तुष्ट भई प्रश्न उठ्ने गर्दछन् भने अर्कोतर्फ स्थानीय सरकार प्रतिनिधिहरूले चलाएका संस्थाहरूको समेत प्रभावकारितामा असन्तोष सिर्जना हुनजान्छ। यद्यपि केही मेयर र सीएओले स्रोत प्रक्षेपण र खर्च योजनासहित तथ्याङ्कको तयारी अत्यधिक प्राविधिक विषय हो भन्ने विचार अभिव्यक्त गरे । त्यस्तै, सिमान्तकृत सदस्यहरूलगायत उपमेयर र अन्य प्रतिनिधिहरूमा नगरपालिकाको अपेक्षाअनुरूप आय-व्ययको तथ्याङ्क तयार पार्न र स्रोतहरूको प्रक्षेपण गर्नका साथै सोको आवश्यकता अनुसार व्याख्या गर्न सक्ने क्षमताको अभाव छ । यसका अलावा, उपमेयरको संलग्नता न्यायिक समिति, अनुगमन समिति, गैरसरकारी संस्था परिचालन समिति र अन्य क्षेत्रहरूको संलग्नताले स्थानीय राजश्व परामर्श समिति कम प्राथमिकतामा परिरहेको देखिन्छ ।

४.२ स्थानीय तहको स्रोत अनुमान र कुल बजेट सीमा निर्धारण

स्थानीय सरकारको योजना तर्जुमा प्रक्रियाको दोस्रो चरण पुस १५ देखि वैशाख १५ गतेसम्म समाप्त हुन्छ। यस चरणमा स्थानीय सरकारले सङ्घीय र प्रदेश सरकारहरूबाट प्राप्त बजेट र सिलिङको समीक्षा गर्छन् राजश्व बाँडफाँट, आन्तरिक आम्दानी, राजश्व

बाँडफाँटबाट प्राप्त हुने रकम, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारको वित्तीय स्थानान्तरणबाट हुने आयको समग्र स्रोत, आन्तरिक ऋण र अन्य आयको आधारमा यसको सन्तुलित वितरण रूपरेखा र बजेट सीमा निर्धारण गर्दछन् । यस प्रक्रियामा, मेयर र अध्यक्षको अध्यक्षतामा सात सदस्य प्रतिनिधि समितिले स्थानीय सरकारहरूको सम्भावित स्रोतहरूको अनुमान गर्दछ, राष्ट्रिय र प्रदेशका प्राथमिकता र स्थानीय आवश्यकताहरूलाई ध्यानमा राख्दै सन्तुलित विकासको रूपरेखा तयार गर्दछ । उदाहरणका लागि, एलजीहरूले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्तीय आयोगले तयार पारेको बजेट विनियोजनको मापदण्ड अपनाउँछन् (जस्तै जनसङ्ख्या (७०%, भूगोल १५%, मानव विकास सूचकाङ्क ५%, विकास सूचकाङ्कअन्तर्गत १०%) । यसका अतिरिक्त, यस चरणमा स्थानीय सरकारहरूले वडास्तर र विषयगत क्षेत्रहरूका लागि बजेटको सिलिङ तयार गर्दछन् र उनीहरूलाई प्रत्येक वर्ष वैशाखको अन्त्यसम्ममा प्रदान गर्दछन् । स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिमा मेयर र अध्यक्षको अध्यक्षतामा उपमेयर वा उपाध्यक्ष, कार्यपालिका सदस्यहरूमध्ये महिला, दलित वा अल्पसङ्ख्यक सदस्यहरूका प्रतिनिधिहरूसहित चारजना र प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत सहित सातजना सदस्य रहने व्यवस्था छ ।

अध्ययनका सिलसिलामा सहभागीहरूले व्यक्त गरेका अभिव्यक्तिहरूले प्रकट गर्दछन् कि स्थानीय सरकारहरूले कानुनको निर्देशानुसार स्थानीय तहमा शासनको सञ्चालन पद्धतिलाई चुस्तदुरुस्त बनाई स्थानीय तहबाट प्रवाह हुने सेवाहरूमा नागरिकहरूको पहुँच पुऱ्याउन र स्थानीयस्तरमा दिगो विकास र समृद्धि हासिल गर्नका लागि स्थानीय तहको योजना र बजेटको तर्जुमा गर्ने गर्दछन् । यस प्रक्रियाले बिभिन्न तहका सरकार हरूको बीचमा परस्पर निर्भरता कायम हुन जान्छ र स्थानीय स्तरमा विकासको लक्ष्य र व्ययको स्तर निर्धारण हुन्छ । यसको आधारमा, प्रायः सबै स्थानीय सरकारहरूले आफ्ना प्राथमिकताकामा आर्थिक वृद्धि, गरीबी न्यूनीकरण, रोजगारीका अवसरहरूको खोजी तथा वृद्धि, जनताको जीवनस्तर सुधार स्थानीय स्रोत, साधन र सीपको उपयोग, लैङ्गिक समानता र सामाजिक समावेशीकरण, वातावरण संरक्षण र सुदृढीकरणका लागि विकास प्राथमिकताहरू तयार गरेको पाईयो । यद्यपि स्थानीय स्तरमा योजना र बजेट बनाउन स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिको प्रभावकारिता आंशिक मात्र देखियो । स्थानीय तहमा, मेयरको अध्यक्षतामा रहेको यस कमिटीमा मेयर तथा सीएओको निर्णय

मात्र प्रभावशालि भएको देखिन्छ। जहां महिला, दलित वा अल्पसंख्यक सदस्यहरूबाट आएका विचारहरू लाई प्रयाप्त स्थान दिएको देखिदैन । उनिहरूलाई स्रोत अनुमान तथा बजेटसीमा निर्धारण समितिको बैठकमा औपचारिक रूपमा निमन्त्रण गरिदैन, उनिरूका आवाजलाई सम्बोधन गरिदैन । केवल उनिहरूको उपस्थिति बैठकमासाक्षी बन्न बोलाइको जस्तो मात्र पाईयो । अन्त्यमा, बैठकको समाप्ती पश्चात स्रोत अनुमान तथा बजेटसीमा निर्धारण समितिले बजेटसिलिङ्ग तयारीका सिलसिलामा के निर्णय लियो र माईन्युटमा के कस्तो निर्णय लेखियो सोको बारेमा जानकारी नभएको पाईयो । यसको मुख्य कारण माईन्युटमा गरिने दस्ताबेजीकरण मिटिङ् भन्दा पछाडी गरिने पद्धति प्रायःअधिकाशं नगरपालिकाहरूमा देखियो ।

कानूनी जनादेशबमोजिम स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समिति विषयगत समिति, वडा र विषयगत इकाईहरूलाई निर्देशित गर्दै योजना प्रक्रियालाई सुचारु गर्ने अभिन्न संरचना हो। यस समितिको निर्देशनको आधारमा स्थानीय सरकारले सार्वजनिक माग र आवश्यकतालाई प्राथमिकताका साथ परियोजना बनाउन, राजश्वका स्रोतहरूको आवश्यकताका आधारमा पहिचान गर्ने र सङ्कलन गर्ने नीति तर्जुमा गर्न सक्दछ, जसले गर्दा एलजीहरूलाई कर सङ्कलन र स्थानीय विकासको ढाँचामा आत्मनिर्भर हुन सक्षम बनाउँछ। यद्यपि, अध्ययनबाट प्रस्ट हुन्छ कि स्रोत अनुमान तथा बजेट सीमा निर्धारण समितिलाई मेयरलगायत उपमेयर र सीएओले अत्यधिक प्रभावमा पारेका छन्। कतिपय उदाहरणहरूले देखाउँछन कि उनीहरूको चासो सार्वजनिक विषय वा महिला, दलित र अल्पसङ्ख्यक समितिका सदस्यहरूले उठाएका मुद्दाहरूभन्दा आफ्ना कार्यकर्ता, भोटर वा आफ्ना चुनावी प्रतिज्ञापत्रहरूलाई सम्बोधन गर्ने खालका विषयहरूलाई प्राथमिकता दिइएका हुन्छन् । अधिकांश नगरपालिकाहरूमा, गहन छलफल र सबै सदस्यहरूको सहमतिबाट बजेट सिलिङ तयार गरिएको पाइएन। यसका अलावा, केही नगरपालिकाहरूमा वडा अध्यक्षहरूको समेत ठूलो प्रभाव पारेको देखियो । यसको कारण वडा अध्यक्षहरू सम्बन्धित राजनीतिक दलको उच्च पदमा रहेको, उनीहरूको उच्च पदका नेताहरूसँगको सम्बन्ध रहेको, र मेयर, उपमेयर र सीएओसँग चासोसमेत मिल्नु हो । सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण त उनीहरूले वार्षिक नीति तथा कार्यक्रममा नै प्रभाव पारेको पाइयो ताकि बजेटको विनियोजन बराबरी भागबण्डाको आधारमा तयार गरी

बजेट सिलिङ तलका इकाईहरूमा पठाउन सकियोस् । यो प्रवृत्तिले प्रमाणित गर्दछ कि स्थानीय तहमा र स्थानीय सरकारका अधिकारप्राप्त जनप्रतिनिधिहरूको अधिकारप्रतिको मोह, शक्तिको उपयोगप्रतिको चासो र नीतिगत व्यवस्थालाई हेरफेर गर्ने संस्कृति मौलाउँदै गइरहेको छ । जसले गर्दा, राजनैतिक खिचातानी र नागरिकका अपेक्षाप्रति बेवास्ता भइरहेको छ । फलस्वरूप, स्थानीय सरकारका संस्थाहरू नागरिक तथा तिनका संस्थाहरूतलाई व्यापक राजनीतिक विश्वास लिनमा पूर्णरूपमा असफल भएका छन् ।

४.३ बस्ती र टोलस्तरबाट योजना छनोट

परियोजना छनोट र बजेट विनियोजन विश्लेषणसम्बन्धी स्थलगत अध्यनले देखाउँदछ कि प्रायः नगरपालिकाका कार्यकारी बोर्डको मुख्य प्राथमिकता पूर्वाधार विकास, आर्थिक विकास र सामाजिक विकास रहेको देखिन्छ ।

तेस्रो चरणमा, स्थानीय सरकारहरूले बस्तीस्तरका छलफल तथा परामर्श बैठकहरू पूरा गर्दछन् र त्यहाँका समस्याहरूको पहिचान गरी प्राथमिकताका आधारमा परियोजनाहरूको छनोट गर्दछन् । बस्तीस्तरका छलफल र परामर्श बैठक र योजनाहरूको छनोट तथा प्राथमिकीकरण वैशाख १५ देखि सुरु भई वैशाख अन्त्यसम्ममा समाप्त हुन्छ । यस चरणमा, स्थानीय सरकारहरूबाट स्थानीय घरपरिवार र नागरिकहरूको परामर्शमा बस्ती तथा टोलस्तरका परियोजनाहरूको छनोट गरिन्छ । यस चरणमा, स्थानीय सरकारको कूल बजेट निर्धारण भइसकेपश्चात प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतबाट वडा कमिटीहरू र विषयगत इकाईहरूमा बजेट सिलिङ पठाउने काम हुन्छ । बजेट सिलिङ प्राप्त गरिसकेपछि वडा समितिहरूले बस्ती र टोलस्तरका साथै विभिन्न सरोकारवालाहरूको बैठक बोलाउँदछन् । वडा समितिले वडालाई विभिन्न समूहमा विभाजन गरी टोल तहका नागरिकहरूसँग छलफल गर्दछन् । यस बैठकमा वडा समितिहरूले सबै घरपरिवारलाई योजना छनोट बैठकमा भाग लिन प्रोत्साहन गर्दछन् र उनीहरूका आवश्यकता र मागहरू सङ्कलन गर्दछन् ।

अध्ययनको सिलसिलामा प्राप्त सूचनाहरू हेर्दा प्रत्येक वडाका सबै टोल तथा

बस्तीहरूमा टोलबासीहरू केही जसो भेला भएको, आफ्ना प्राथमिकता, मुद्दा, कार्यक्रम र क्षेत्रका बारेमा समेत सामूहिक विचार राखेको पाइयो। वास्तवमा, नागरिकहरूबाट हुने यस्ता भेला वा बैठकहरूले एकातर्फ स्थानीय सरकारको रणनीतिक दृष्टिकोण तयार गर्न सजिलो बनाएको छ भने अर्कोतर्फ नागरिकहरूलाई आफ्ना आवाज र मागहरू स्थानीय सरकारसम्म पुऱ्याउने वातावरणको निर्माण पनि भएको देखियो। यसको उदाहरणस्वरूप बस्तीमा रहेका पिछडिएका समूहहरूको समस्या समाधान गर्न सहज भएको र उनीहरूको परियोजना छनोट प्रक्रियामा अर्थपूर्ण सहभागिता रहेको पाइयो। बस्ती तहको परामर्श बैठकहरू परियोजना छनोटको निर्णयप्रक्रियामा समावेशी भएको र सिमान्तकृत केन्द्रित आयोजनाहरूलाई प्राथमिकता दिनलाई सजिलो भएको पाइयो। अध्ययनको नतिजा अनुसार प्रायः सबै स्थानीय सरकारहरूले आफ्ना नागरिकको आवश्यकतामा ध्यान केन्द्रित गरेका छन्। बस्तीस्तरका छलफल र परामर्शको बेला सबै घरधुरीका नागरिकहरूलाई समस्याको पहिचान, परियोजनाको छनोट, प्राथमिकता र निर्णय लिने कार्यमा संलग्न गराउन उत्प्रेरित गरेको पाइयो। यस परामर्श बैठकमा बस्तीस्तरका सबै नागरिकहरू जस्तै बालबालिका, महिला, आदिवासी र जनजाति, मधेशी, दलित, अशक्त, सीमान्तकृत र पिछडिएका वर्गलगायतका समुदायहरूको सार्थक उपस्थिति रहेको पाइयो। यसका अतिरिक्त टोलस्तरीय सङ्गठन, महिला विकास समूह, आमा समूह, सामुदायिक वन उपभोक्ता समूह, नागरिक समाजका सञ्जालहरू, बाल क्लब, स्थानीय गैरसरकारी संस्था, सहकारी तथा निजी क्षेत्रका प्रतिनिधिहरूको सार्थक उपस्थिति रहेको पाइयो। यस प्रक्रियाले तल्लो तहमा लोकतन्त्रको अभ्यासका लागि नागरिकहरू आफैं सचेत भएको देखिन्छ भने उनीहरू आफ्ना समस्याहरूको पहिचान तथा समाधानमा समेत जागरूक देखिन्छन्। यसले स्थानीयस्तरको सुशासनको प्रक्रियालाई मात्र बलियो नबनाई सरकारलाई नागरिकप्रति उत्तरदायित्व बनाउने र सार्वजनिक सेवा प्रवाहको विकासलाई संस्थागत गर्न पनि सुनिश्चित आधार तय गरेको छ। त्यस्तै, बस्ती तहको परामर्श प्रक्रियाले स्थानीय स्वायत्तता र नागरिक केन्द्रित शासनलाई समेत थप प्रोत्साहित गरेको छ।

तथापि जब यो प्रक्रिया बस्ती तहबाट माथि जान्छ तब जनप्रतिनिधिहरूले बस्तीस्तरको यो परामर्श प्रक्रियालाई कमजोर साबित गरेको पाइयो। फलस्वरूप जनताका वास्तविक

आवश्यकताहरूलाई छेउ लगाई आफ्ना कार्यकर्ता, भोटर वा आफ्ना चुनावी प्रतिज्ञापत्रहरूलाई सम्बोधन गर्ने खालका योजनाहरूलाई प्राथमिकता दिइएको पाइयो। निर्णय तहको यति ठूलो फेरबदलले समग्रमा योजना तर्जुमा प्रक्रियाकै प्रभावकारिता, जनप्रतिनिधि र शक्तिशाली राजनीतिज्ञहरूको क्रियाकलापमाथि नै प्रश्न चिह्न खडा गरेको छ।

४.४ वडा तहमा योजनाको छनोट तथा प्राथमिकीकरण

योजनाको प्रक्रियाको चौथो चरणमा वडास्तरीय योजना छनोट तथा प्राथमिकीकरण रहेको छ। यो वैशाखको अन्त्यदेखि सुरु हुन्छ र जेष्ठ १५ गतेसम्म पूर्ण हुन्छ। यस चरणमा, वडास्तरका बैठकहरू वडा तहको आवश्यकताहरू छलफल गर्न र स्थानीय सरकारको वार्षिक योजनाहरूमा उनीहरूका माग तथा योजनाहरूलाई सम्बोधन गर्न आयोजित गरिएको हुन्छ। अध्ययनका सिलसिलामा सबै स्थानीय सरकारका धेरै वडाहरूमा टोल तथा बस्तीस्तरबाट आएका आवश्यकता र मागहरूलाई सङ्कलन गर्ने, पाँचवटा विषयगत क्षेत्रहरू (आर्थिक विकास, सामाजिक विकास, भौतिक पूर्वाधार विकास, वन वातावरण र विपद् व्यवस्थापन, र संस्थागत विकास) गठन गरिएका छन् जसले योजनाहरू छुट्याउने र तिनको प्राथमिकीकरण गर्ने काम गरेको पाइयो। वडास्तरको योजना तर्जुमा प्रक्रियामा विभिन्न सरोकारवालाहरू जस्तै टोल विकास सङ्गठनहरू, आमा समूह, सामुदायिक वन युवा क्लबहरू, गैरसरकारी सङ्गठनहरू, स्थानीय रूपमा गठन गरिएका सीबीओहरू र सरकारी कार्यालयहरूद्वारा गठन गरिएका विभिन्न समूहका प्रतिनिधिहरू सहभागी भएको देखियो। तत्पश्चात, योजनाहरूको वर्गीकरण र प्राथमिकीकरणपछि वडासमितिले वडासमितिको योजना र बजेट उपमेयरको अध्यक्षतामा हुने बजेट र कार्यक्रम निर्माण समितिमा पेश गरेको पाइयो।

सहभागीहरूसँगको छलफलको आधारमा प्रायःजसो जनप्रतिनिधिहरूले वडा समितिहरू समुदायस्तरको सेवा प्रवाह, योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, विकाससम्बन्धी कार्यहरूलगायत समुदायका दैनिक कार्यहरूसँग आबद्ध रहेको पाइयो, यसमा स्थानीय नागरिकहरूको समेत सकारात्मक धारणा देखिन्छ। यसका लागि प्रथम वडा तहका प्रतिनिधिहरूले बस्ती तथा वडा तहको विकास तथा सेवासम्बन्धी आवश्यकताहरूलाई

पहिचान गर्न र प्राथमिकता छुट्याउन विशेषगरी गरिब, महिला, विपन्न र उनीहरूका संस्थाहरूको सक्रिय सहभागिता सुनिश्चित गरेको पाइयो । दोस्रो, उनीहरूले वडाका प्रत्येक बस्ती र समुदायका तल्लो तहमा रहने गरिब, दलित तथा सिमान्तकृतवर्गलाई सार्वजनिक प्रशासन र सेवा प्रवाहमा पहुँच पुऱ्याउन स्थानीय शासनको मुख्य साधनको रूपमा काम गरेको पाइयो । तेस्रो, उनीहरूले सामाजिक विकृति सबै प्रकारका विभेदहरूको निर्मुल गर्न सामाजिक विकृतिबिरूद्धका नीतिहरू लागू गर्न नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गरेको पाइयो । अन्त्यमा, वडासमितिहरूलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको विकास लक्ष्य र दृष्टिकोण प्राप्त गर्न सोअनुरूपका कार्यक्रमहरू बनाउन र कार्यान्वयन गर्नसमेत अग्रसर रहेको देखियो । वडास्तरको योजना बनाउने प्रक्रियामा सबै नगरपालिकाहरूले विशेषगरी पिछडिएका, महिला, आदिवासी र जनजाति, मधेशी, दलित, अपाङ्ग र सीमान्तकृत समूहहरूलाई प्राथमिकताका साथ राखेको पाइयो । यस प्रक्रियाले समानता र सामाजिक न्यायमा आधारित सन्तुलित र दिगो विकास सुनिश्चिता गर्नुका साथै शासनमा नागरिकको सहभागितालाई प्रोत्साहित गर्छ, र स्थानीय लोकतन्त्रको विकासका साथै नागरिकहरूलाई निर्णय लिन, कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारलाई सहयोग गरी स्थानीय स्वामित्वको विकास गर्दछ । अध्ययनका सिलसिलामा देखियो कि वडा प्रतिनिधिहरू स्थानीय नागरिकहरूको लागि कार्यरत थिए र स्थानीय व्यक्ति र ठाउँको आवश्यकताको बारेमा उनीहरू सचेत थिए । नागरिकहरूले समस्या र गुनासो गर्न, स्थानीय आवश्यकताहरू र मागहरूको बारेमा छलफल गर्न र परियोजनाहरू र स्रोतहरू निर्माण गर्नका लागि स्थानीय जनता र प्रतिनिधिहरूबीचमा उच्चस्तरको विश्वास र सम्बन्ध रहेको पाइयो । यस प्रक्रियाले वडास्तरको योजना बनाउने प्रक्रियालाई समावेशीसमेत बनाएको स्पष्ट हुनुका साथै स्थानीय विकास प्रक्रियामा निर्वाचित प्रतिनिधि, स्थानीय सीबीओ र गैरसरकारी संस्था, युवा समूह, बाल क्लब, महिला विकास नेटवर्क, उद्यमी सङ्गठनहरू र निजी क्षेत्रलगायतका स्थानीय विकास साझेदारहरूलाई स्थानीय शासनप्रणालीको साझा मञ्चमा ल्याएको प्रस्ट हुन्छ ।

सहभागीहरूसँग गरिएको सर्भेक्षणअनुसार केही नगरपालिका वडासमितिहरूले बस्ती तहको परामर्शद्वारा पहिचान गरिएका परियोजनाहरूलाई उच्च प्राथमिकता दिएको पाइयो । यद्यपि केही सहभागीले व्यक्त गरेका अभिव्यक्तिहरूले जनाउँछन कि वडास्तरको योजना

तर्जुमा प्रक्रिया वडासमितिका तमाम मुख्य कामहरूमध्ये एक हो, जुन वडासमितिले महत्त्वका साथ प्राथमिकतामा राखेको हुँदैन । प्रायः वडासमितिहरूलाई बजेट गतिबिधि, योजना कार्यान्वयन र अन्य नियमणसम्बन्धी कार्यहरूमा बढी चासो हुन्छ। त्यस्तै समितिका सदस्यलगायत केही वडाअध्यक्षहरूले स्थानीय निर्वाचनको क्रममा गरेका राजनीतिक प्रतिबद्धताहरूलाई कार्यान्वयनसमेत गर्नुपर्ने, वडा तहमा विभिन्न राजनीतिक दलबाट निर्वाचित प्रतिनिधिहरू बीचमा हुने अस्वभाविक प्रतिस्पर्धाको कारण वडाअध्यक्ष र सदस्यहरूका बीचमा संवादको अभाव, वडाअध्यक्षबाट सदस्यलाई कुनै पनि अधिकार अरूहरूलाई हस्तान्तरण नगर्ने प्रवृत्तिका कारण वडा तहको योजना प्रक्रिया समावेशी हुन नसकेका पर्याप्त उदाहरणहरू पाइन्छन् । यसका अतिरिक्त उत्तरदाताहरूले वडास्तरमा प्रत्येक वर्ष स्थानीय तहहरूले माग तथा योजनाहरू सङ्कलन गर्ने तर नगरपालिकाको योजना पुस्तकमा बस्तीस्तरबाट माग गरिएका योजनाहरू समावेश नहुने हुँदा यस्तो सहभागितामूलक योजना तर्जुमा पद्धतिको प्रभावकारितामा शङ्का उत्पन्न भएको आशय व्यक्त गरे । यसले, स्थानीयस्तरको योजना बनाउने प्रक्रियामा स्थानीय जनताको निराशा र अनिच्छुकता पैदा भएको पाइयो ।

४.५ विषयगत समितिमा छलफल र एकीकृत योजना तर्जुमा

वडा तहको योजना तर्जुमा समाप्त भएपश्चात् सबै वडाहरूले आफ्ना परियोजनाका प्रस्तावहरू नगरपालिका कार्यालयमा बुझाउँछन्, त्यसपछि स्थानीय तहबाट योजना बनाउने प्रक्रियाको पाँचौं चरण सुरु हुन्छ । यो जेष्ठ १५ देखि सुरु भई असार ५ गतेसम्म पूर्ण हुन्छ। यस चरणमा उपमेयरको नेतृत्वमा रहेको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिले सबै वडाबाट आएका परियोजनाहरूको प्रस्ताव सङ्कलन गर्दछ तत्पश्चात् परियोजना प्रस्तावहरूलाई पाँच विषयगत क्षेत्रहरूअनुसार वर्गीकृत गरिन्छ । विषयगत समितिले योजनाहरूको प्राथमिकता र त्यसका लागि चाहिने बजेटको निर्धारण गर्दछ । योजना प्राथमिकीकरणका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत वित्तीय आयोगले तयार पारेको सूचक र अङ्कभार : जनसङ्ख्या (७०५), भूगोल (१५५), मानव विकास सूचकाङ्क (५५), र विकास सूचकाङ्क (१०५) को आधारमा बजेट र कार्यक्रमको अन्तिम प्रस्ताव तयार गरी विषयगत समितिले सबै विषयका योजनाको विवरण एकीकृत योजना तर्जुमा समितिमा पठाउँछ। यसका साथै एकीकृत योजना तर्जुमा समितिले परियोजना र बजेटको

विश्लेषण गर्दछ, योजना र कार्यक्रमको दोहोरोपनको हटाउँछ, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका आवधिक र क्षेत्रगत योजना र कार्यक्रमहरूबीचको तालमेल मिलाउँछ र स्थानीय तहको प्राथमिकता तय गर्दछ । साथै, वार्षिक नीति, राजश्वको स्रोत र करको दरका दायरा, गतआर्थिक वर्षको वास्तविक आय र खर्चको हिसाब, चालू आर्थिक वर्षको संशोधित आय र खर्च, आगामी आर्थिक वर्षको लागि बजेटको प्रक्षेपण, विनियोजन विधेयक र आर्थिक विधेयकको समेत तयार गर्दछ ।

कानूनी प्राबधानअनुरूप अध्ययनमा संलग्न सबै नगरपालिकाहरूले आगामी आर्थिक वर्षका लागि बजेट र कार्यक्रम निर्माण प्रक्रिया पूरा गरेको देखियो । केही नगरपालिकाहरू जहाँ उपप्रमुखहरू क्षमतावान छन्, त्यहाँको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समिति सक्रिय रहेको पाइयो र समितिको कार्य नतिजा पनि बढी प्रभावकारी देखियो । त्यस्तै, विषयगत समितिको काम पनि प्रभावकारी देखियो । दुवै समितिमा अधिकाँश नगरपालिकाका दलित, महिला, जनजाति र सिमान्तकृत समूहलगायतका सबै सदस्यहरूले समान भूमिका निर्वाह गरेको स्वीकार गरे । जसले गर्दा, नगरपालिकालाई समुदाय र नागरिकहरूसँग जोड्नका लागि अवसर प्रदान भयो । यस्तो क्रियाकलापले नगरपालिका र नागरिकलाई संयुक्त योजना बनाउन र विपन्न वर्गमा स्रोत पुऱ्याउनका लागि सहयोग भएको पाइयो । यी नगरपालिकाहरूमा वडाकमिटीलगायत नगरपालिकाका प्रशासकीय र प्राविधिक कर्मचारीहरूको बीचमा राम्रो समन्वय स्थापित भएको देखियो । तथापि केही नगरपालिकाहरूमा भने यसको विपरीत नतिजा पनि देखियो । यी नगरपालिकाहरूमा दुवै कमिटीका लागि प्रमुखको उदासिन भूमिका, प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र प्रमुखको बीचको अनपेक्षित सम्बन्धले कमिटिका निर्णयहरू कार्यान्वयनमा ल्याउन नमान्नु, विषयगत इकाईहरूले तय गरेका कार्यक्रमहरूमा प्रमुख, उपप्रमुख, कार्यकारी सदस्यहरूलगायत प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतले समेत या त बेवास्ता गर्ने गरेको या योजनाहरू प्रतिस्थापन गर्न खोज्ने अथवा निर्णय प्रक्रियामा नलग्ने प्रवृत्तिले समस्याको सामना गरिरहेका पाइयो । यसका अलावा, कर्मचारी समायोजनको असरले योजना पहिचान, तर्जुमा र कार्यान्वयनमा क्षमतावान कर्मचारीहरूको अभावका साथै व्यवहारमा स्वायत्त निकायको सट्टा सबैजसो नगरपालिकाको प्राथमिकतामा सङ्घीय मामिला र सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको विषयगत निकायको रूपमा काम गर्न अभिरूचि भएको

देखियो। जस्तो कि नगरपालिकाहरूले आफ्नै स्रोत र दिगो आय उत्पादन गर्ने स्रोतहरूको खोजी र व्यवस्थापनमा उचित योजनाहरूलाई कम प्राथमिकतामा राखी, सङ्घीय र प्रदेश सरकारको अनुदान प्राप्त गर्न बढी उत्साहित भएको देखियो।

४.६ कार्यपालिकाको बैठकबाट बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृती गरी सभामा पेश गर्ने

योजनाको प्रक्रियाको छैठौँ चरण असार ५ गतेदेखि सुरु भई असार १० गतेअगावै सम्पन्न हुन्छ। यस चरणमा, स्थानीय सरकारले स्थानीय सरकारको वार्षिक नीति र कार्यक्रमहरू, आर्थिक विधेयक (आउँदो वर्षको प्रस्तावित राजश्व र करका दरहरू) सँगै बजेट र कार्यक्रम तर्जुमा समितिल' पेश गरेको कार्यक्रम तथा बजेटको मस्यौदा प्रस्तावको छलफल, अद्यावधिक र तयारीका लागि कार्यपालिका बोर्ड बैठकमा पेश हुन्छ। कार्यपालिका बोर्ड बैठकमा सदस्यहरूले विनियोजन विधेयक, बजेट विवरण (गतवर्षको यथार्थसहित, चालू वर्षको संशोधित अनुमान र अगामी वर्षको लागि अनुमानित बजेट विवरण), र वार्षिक कार्यक्रमहरूको सूची र प्रस्तावित रकम) का बारेमा बिस्तृत छलफल गर्दछन्। यसका अलावा, स्थानीय तहको कार्यकारी बोर्डले अर्को वर्षको वार्षिक विकास योजना, आवधिक योजना, रणनीतिक दृष्टिकोण र मध्यकालीन खर्च संरचनाको खाका, सङ्घीय र प्रदेश करको नीति तथा रणनीति, लागत र लाभ विश्लेषण र अपेक्षित जनताको सहभागिताको समेत आँकलन गरी बजेट तथा कार्यक्रमको मस्यौदा तयार गर्दछ र मस्यौदालाई आवश्यक परिमार्जनसहित अनुमोदन गर्दछ र अन्तिम स्वीकृतीका लागि सभामा पेश गर्दछ।

परियोजना छनोट र बजेट विनियोजन विश्लेषणसम्बन्धी स्थलगत अध्यनले देखाउँदछ कि प्रायः नगरपालिकाका कार्यकारी बोर्डको मुख्य प्राथमिकता पूर्वाधार विकास, आर्थिक विकास र सामाजिक विकास रहेको देखिन्छ। संस्थागत विकास र वन वातावरण र प्रकोप व्यवस्थापन क्षेत्र धेरै नगरपालिकाको प्राथमिकतामा नपर्ने क्षेत्रहरू देखिए। अध्ययन गरिएका नगरपालिकाहरूको अवस्थालाई हेर्दा पूर्वाधार विकासमा मात्र पुँजीगत खर्चको ७० प्रतिशतभन्दा कम कुनै पनि नगरपालिकामा देखिएन। यी मुद्दाबाहेक, नगरपालिका बोर्डले तय गरेको वार्षिक कार्यक्रम र बजेट उपर विषयगत मन्त्रालयहरूले खासै चासो राखेको देखिएन र नगरपालिकाले

तर्जुमा गरेको कार्यक्रम र बजेट गहन विश्लेषणमा आधारित नभएको र विषयगत मन्त्रालयका कार्यक्रमहरू प्राथमिकतामा नराखिने हुँदा यस्तो समन्वय र सम्बन्ध विकासमा केही समस्या देखिन्छन । यसका अलावा, धेरैजसो स्थानीय सरकारले दीर्घकालीन लक्ष्य तयार पारेको देखिँदैन तर उनीहरू मेयरको दृष्टिकोणबाट मात्र निर्देशित भएको पाइयो जसले गर्दा सङ्घ र प्रदेशको लक्ष्य, दृष्टि, र नीतिहरूलाई स्थानीयकरण गर्न निश्चित दिशा प्राप्त हुन सकेन । यद्यपि केही स्थानीय सरकारले शहरी विकास तथा भवन निर्माण विभाग (DUBDC) को माध्यमबाट एकीकृत शहरी विकास योजना (IUDP) तयार गरेका छन्, र केहीले आफ्नै पहल वा विकास साझेदारहरूको सहयोगमा आवधिक योजनाहरू बनाएका छन् । तर ती योजनाहरू पूर्ण रूपमा वार्षिक योजनासँग तालमेल नभएको पाइयो । यसको मुख्य कारण DUBDC र नगरपालिकाहरूबीच समन्वयको अभाव, कमजोर योजना तथा बजेट विश्लेषण, बृहत जनसहभागिता तथा समवेशीकरणको अभाव, तल्लो तहका मागहरूको उपयुक्त सम्बोधनमा कमी, र कमजोर विज्ञतासमेतका कारणले आवधिक योजनाहरूले अपेक्षित योगदान नगरेको देखियो । त्यस्तै, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूबीच कमजोर अन्तर्सरकारी सम्बन्ध, विषयगत मन्त्रालयहरूसँगको उपयुक्त समन्वयको अभावले यस्ता निकायहरूबाट ससाना योजनाहरूको छनोट गर्ने र कार्यान्वयनका लागि स्थानीय सरकारहरूमा दायित्व सार्ने प्रवृत्तिले केही हजार लागतका योजनाहरूको कार्यान्वयनमा स्थानीय सरकारहरू अलमलमा परेको र लामालामा परियोजनाका सूचीहरू तयार पारेको देखियो । यसका अलावा, स्थानीय सरकारहरूले क्षमता, स्रोत र लागत र मुनाफाको समेत विश्लेषण नगरी स्थानीय गौरवका महत्त्वाकाङ्क्षी योजनाहरूलाई पनि अगाडि बढाएको पाइयो । केही नगरपालिकाहरूको आन्तरिक राजश्वको मात्रा, दायरा र दर बढाउन र दलित, महिला र जातीय अल्पसङ्ख्यक केन्द्रित परियोजनाहरूमा लगानी गर्न कुनै विशिष्ट योजना र कार्ययोजना समेत देखिएन । अन्त्यमा केही नगरपालिकाहरूसँग खर्च गर्ने क्षमताको अभाव, योजना र प्रोजेक्टहरूको गुणस्तर कायम गर्ने संयन्त्रको अभाव, र स्थानीय तहमा विभिन्न कारण देखाइ बजेटको ठूलो मात्रा अबण्डा कोषमा राख्ने प्रवृत्ति मौलाएको देखियो जसले स्थानीय तहमा वित्तीय जोखिमको सिर्जना गरेको देखिन्छ ।

४.७ सभाको बैठकमा बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृती

सातौं चरणको योजना बनाउने प्रक्रियाको अन्तिम चरणमा योजना तथा बजेट र कार्यक्रम नगरसभाबाट स्वीकृती गर्नुपर्ने हुन्छ। स्थानीय तहमा सभाका बैठकहरू प्रायः वर्षको दुईपटक बस्ने गर्दछन्। प्रथम, वर्षे अधिवेशन हरेक वर्ष असार १० गते सम्पन्न हुन्छ। यसले नगरपालिकाको वार्षिक बजेट र कार्यक्रमहरूलाई अनुमोदन गर्दछ। दोस्रो, नगरपालिकाले तयार पारेका कानूनहरू अनुमोदन तथा स्वीकृत गर्न हिउँदे अधिवेशन। यसका अलावा नगरपालिकाहरूले विशेष उद्देश्यका लागि एक-तिहाई सदस्यले लिखित अनुरोध गरेमा १५ दिनभित्र सभाको बैठक गर्न सक्दछन्। तथापि सात चरणको योजनाका सम्बन्धमा स्थानीय सरकारको कार्यकारी बोर्डले वार्षिक योजना तथा बजेट, नीति र कार्यक्रम, राजश्व आम्दानी र खर्चको मस्यौदा, र आर्थिक विधेयकको मस्यौदा असार १० गते नगरसभामा पेश गर्दछ। यसका अतिरिक्त गतआर्थिक वर्षको राजश्व र खर्चको वास्तविक प्रगति विवरण, चालू आर्थिक वर्षको अन्त्यसम्मको आय र खर्चको संशोधित अनुमान, र आगामी आर्थिक वर्षको योजना र कार्यक्रमहरू र आय र खर्चको अनुमानित विवरण समावेश गर्दछन्। प्राथमिकताका कार्यक्रम र योजना सूची, आर्थिक वृद्धिदरको प्रक्षेपण, गरिबी न्यूनीकरण, रोजगारीका अवसरहरू वृद्धिका उपाय, जनताको जीवनस्तर सुधार गर्ने नीति, स्थानीय स्रोत र सीपको उपयोगको ढाँचा, लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका कार्यक्रमहरूसमेत, छलफलको सूचीमा समावेश गर्नुपर्दछ। यसरी सभामा प्रस्तुत भएको आगामी आर्थिक वर्षको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम, राजश्व र व्ययको अनुमान (वार्षिक बजेट) सभामा पेश भएको १५ दिनभित्र छलफलको काम सम्पन्न गर्ने गरी कार्यतालिका बनाउनुपर्दछ। सभामा छलफल सम्पन्न भएपश्चात सभाले बजेट पारित गर्ने वा सुझावसहित कार्यपालिकामा फिर्ता पठाउन सक्छ। सुझावसहित प्राप्त भएको बजेट उपर कार्यपालिकाले पुनर्विचार गरी आवश्यक परिमार्जनसहित वा परिमार्जन गर्नुपर्ने नदेखिएमा कारणसहित ५ दिनभित्र पुनः सभामा पेश गर्नुपर्छ। कार्यपालिकाबाट पुनः पेश भएको बजेट तथा कार्यक्रम असार मसान्तभित्र सम्बन्धित सभाले पारित गरिसक्नुपर्ने हुन्छ। सभाले स्वीकृत गरेको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम साउन १५ भित्र सर्वसाधारणको जानकारीका लागि प्रकाशित गर्नुपर्छ। साथै सम्बन्धित नगरपालिकाको वेवसाइटमा समेत प्रकाशन गर्नुपर्छ।

सहभागीहरूसँगको छलफलले देखाउँछ कि सङ्ख्यात्मक आँकडाहरूको सन्तोषजनक नतिजाको बाबजुद सभाको बैठकको वास्तविकता व्यक्तिगत झगडा, द्वन्द्व, अपवित्र गठबन्धन, र राजनीतिक दलहरूबीचको राजनीतिक समिकरण रहेको पाइयो । उदाहरणका लागि, प्रमुख र राजनीतिक दलहरूको द्वन्द्व, प्रमुख र उपप्रमुखबीच द्वन्द्व, प्रमुख र वडाध्यक्षहरूका बीच द्वन्द्व, वडा चेयरहरू र डीएजी कार्यकारी बोर्डका सदस्यहरू बीचको द्वन्द्व, कार्यकारी बोर्ड र सभाका बीचको द्वन्द्व प्रमुख हुन् । यस्ता द्वन्द्वहरू विभिन्न कारणहरूले गर्दा सृजना भएको देखिन्छ । पहिलो, योजनाको प्राथमिकता र बजेटका लागि कार्यकारी बोर्ड र सभाका सदस्यहरूबीचमा फरक सोचाइ रहनु हो । यस्मा सभाका सदस्यहरू तल्लो तहको चासोसँग बढी सम्बन्ध राख्दछन् भने कार्यकारी बोर्डलगायत प्रमुखले ठेकेदार, सुविधा र सभ्रान्तवर्गसँग गठबन्धन गरेको पाइयो । दोस्रो, धेरैजसो स्थानीय सरकारले सहभागितामूलक योजनाको अभ्यासलाई केवल औपचारिकताका लागि मात्र प्रयोगमा ल्याएको देखियो । जस्तो कि आउँदो आर्थिक वर्षको अनुमानित स्रोत र अपेक्षित खर्चको तथ्याङ्क सङ्घ र प्रदेश सरकारलाई बुझाउने कार्यबाहेकका अन्य सबै गतिविधिहरू धेरैजसो नगरपालिकाहरूले असार १० भन्दा अगाडिको १ महिनामा सम्पन्न गरेको पाइयो । तेस्रो, धेरैजसो कार्यकारी बोर्डले नगरपालिकाको दृष्टिकोण र नीतिहरूका साथ वार्षिक योजना तथा बजेट तयार पारे । तथापि, कार्यान्वयन अवस्थामा यी सबै विषयहरू तपसिलमा रहन गए । चौथो, नगरपालिकाहरूको सभा सबैको असारो १० मा आयोजना गरेको पाइयो तर निर्णयलाई माइन्युट गर्ने समय आगामी आर्थिक वर्षको पहिलो चौमासिकसम्म पनि गरेको पाइयो । यसको प्रमुख कारण प्रमुख र सभाका सदस्यहरूबीच अपवित्र गठबन्धन रहेको देखियो । स्थानीय तहहरूमा जब यस्ता अनैतिक गठबन्धनहरू जनताका प्रतिनिधिहरू बीचमा हुन जान्छन् तब स्थानीय नागरिकहरूप्रतिको जवाफदेहिता र असल शासनको मर्ममा असर पर्न जान्छ । पाँचौं, वित्तीय हस्तान्तरणबाट एलजीमा जाने रकम विगतमा स्थानीय निकायमा जानेभन्दा बढी रहेको छ, साथसाथै अधुरा असङ्ख्य साना योजनाहरूको दायित्व केन्द्र र जिल्लाबाट स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएको छ, जसले बजेटको अधिकांश भाग यी परियोजनाहरूमा खर्च हुन गएको छ । परिणामस्वरूप महिला, दलित र सीमान्तकृत समुदायका एजेन्डा, तथा योजनाहरू प्राथमिकताभन्दा बाहिर पर्न

गए। अन्त्यमा, विपक्षी राजनीतिक दलहरू र वर्तमान स्थानीय तहका नेतृत्वका बीचमा आवश्यक तालमेल नहुनाले यो वर्गका माग उल्लेखनीय रूपमा नगरपालिकामा न त आउन सके न तिनको सम्बोधन हुनसक्यो।

५. छलफलका मुद्दा तथा सवालहरू

५.१ स्थानीय सरकारको वार्षिक योजना र बजेट : आवश्यकता हो वा परम्परागत अभ्यास ?

नेपालमा विकेन्द्रीकरणको प्रयासलाई संस्थागत गर्न पञ्चायत कालमा विभिन्न प्रयासहरू भएका थिए। २०२० सालमा प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण आयोग, २०२४ सालमा विकेन्द्रीकरण समिति, २०२६ र २०३९ मा पुनर्गठित विकेन्द्रीकरण समितिहरू गठन भई क्रियाशील थिए। यी समितिहरूले गाउँ/नगर/जिल्ला सभालाई विधायिका बनाउने, कार्यकारिणीको रूपमा कार्य गर्ने र स्थानीयस्तरमा उनीहरूको अधिकार केन्द्रीय सरकारसरह गराउन सफारिश गरेका थिए। यस्तै, जिल्लास्तरीय विकास योजना तर्जुमा र सञ्चालन गर्ने, आवधिक योजना र सहभागितात्मक जिल्ला विकास योजना तर्जुमा गर्ने, गाउँ पञ्चायतलाई विकासको प्रारम्भिक तह बनाउने, विकास निर्माणका कार्यलगायत स्थानीयस्तरमा झैझगडा मिलाउन न्यायिक अधिकारसमेत दिने र न्यायाधीशको नियुक्ति समेत स्थानीयस्तरबाट गर्ने गरी आर्थिक अधिकार प्रदान गर्ने सम्बन्धी विशेष व्यवस्थाको सिफारिश गरिएको थियो। पञ्चायतका प्रतिनिधिहरूको क्षमता विकासका लागि पञ्चायत विकास प्रतिष्ठानहरूको समेत कार्यान्वयनमा ल्याई तल्लो स्तरमै योजना बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने परिपाटीको विकास गरिएको थियो। यद्यपि यी सुझाव र प्रयासहरू आंशिक रूपमा कार्यान्वयनमा आए तर तात्विक रूपमा कुनै परिवर्तनका सङ्केतहरू देखाएनन्।

वि. स. २०४८र०४९ तिर यूएनडीपीको सहयोगमा विभिन्न ६ जिल्लाहरूमा विकेन्द्रीकरण सहयोग कार्यक्रम लागू भएपश्चात् BOTTOM-UP अवधारणामा आधारित योजना तर्जुमा प्रक्रियाको सुरुवात भएको हो। यसलाई थप देशभरि पुऱ्याउने काम पिडीडीपी, यलजीपी र यसएनभीलगायतका परियोजनाहरूले गरे। २०५३ सालमा गठित उच्चस्तरीय विकेन्द्रीकरण समितिले स्थानीय स्तरमा स्रोत साधन जुटाउने आर्थिक अधिकार, योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयन, विभिन्न सरकारी

तथा गैरसरकारी संस्थाहरूको समन्वय, अनुगमन र निर्णय प्रक्रियामा समावेशी संरचनाको व्यवस्था गरी स्थानीय तहलाई सुम्पन सिफारिस गरेको थियो । २०५५ को स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र २०५६ को नियमावलीमार्फत १४ चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रिया अभ्यासमा ल्याई संस्थागत बनाउने प्रयास गरियो । तथापि, २०५९ मा स्थानीय निकायहरू जनप्रनिधिविहीन भइसकेपश्चात स्थानीय निकायहरू केन्द्र सरकारका कर्मचारीहरूको नेतृत्वमा पुग्यो । यो निर्णयले स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनमा परिकल्पना भएको स्थानीय प्रजातन्त्र, सुशासनलगायत सहभागितामूलक योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई औपचारिकतामा सीमित गऱ्यो । यो २०७४ मा स्थानीय तहको निर्वाचन नहुँदासम्म निरन्तर रहिरह्यो । सङ्घीयताको कार्यान्वयनपश्चात १४ चरणको योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सात चरणमा झारियो । जहाँ केही चरणहरूलाई एक-अर्कोमा गाभियो र प्रभावकारिता कम भनिएका चरणहरू हटाइयो । यसअनुरूप निर्वाचनपश्चात हालका स्थानीय तहहरूले तीनवटा योजना चक्रहरू सम्पन्न गरिसकेका छन् जहाँ नगरपालिकाहरूले वर्षभरि सञ्चालन गर्ने योजनाहरूको सूची तयार गरेका हुन्छन् । साथसाथै, नगरपालिकाहरूले आवधिक योजना, विषयगत क्षेत्रका योजना र एकीकृत शहरी विकास योजनासम्म तयार पारेका छन् । यी सबै योजनाहरूमा प्रत्येक वर्ष सञ्चालन गर्ने योजनाका सूचीहरू तयार पारिएको हुन्छ । यस्तो परिस्थितिमा नगरपालिकाहरूले वार्षिक योजना बनाउँदा सात चरणको योजनाबाट ल्याइएका मागहरूलाई कुन योजनामा समावेश गर्छन् (वार्षिक योजनामा वा आवधिक योजनामा, वा विषयगत क्षेत्रका योजनामा वा एकीकृत शहरी विकास योजनामा) । यदि वार्षिक योजना तयार पार्दा दीर्घकालीन (आवधिक योजना, विषयगत क्षेत्रका योजना वा एकीकृत शहरी विकास) योजनामा छनोट गरिएका योजनाहरूलाई समावेश गरिन्छ भने प्रत्येक वर्ष बस्तीस्तरवाट योजना छनोट गर्नुको औचित्यता के हो ? यदि वार्षिक योजनामा उपरोक्त योजनामा निर्धारण भएका योजनाहरूलाई समावेश गरिँदैन भने यी दीर्घकालीन योजनाको औचित्यतामाथि प्रश्नचिह्न खडा हुन्छ । जसले तल्लो तहमा रहेका दलित जनजाति, महिला आदिको सहभागिता र उनिहरूका आवश्कताहरूको सम्बोधन कसरी गर्न सक्छ, जबकि दीर्घकालीन योजनाहरूको निर्माणमा उनीहरूको सहभागिता रहेको हुँदैन । यसका साथै बस्ती तथा वडास्तरबाट वर्षैनि योजनाहरूको

सङ्कलन बिना प्राथमिकीकरण र उपलब्ध स्रोतको प्रक्षेपण नहुने हुँदा माग धेरै हुन जाने र वार्षिक योजनामा नपर्ने भएकाले नागरिक तहमा स्थानीय सरकारको वार्षिक योजना र बजेट वास्तविक आवश्यकताभन्दा परम्परागत अभ्यासको निरन्तरता हो भन्ने बुझाई रहेको देखिन्छ।

५.२ सामाजिक समावेशीकरण नीतिको अवधारणा : विकासको पूर्वशर्त हो वा राजनैतिक चालबाजी ?

सामाजिक वहिष्करणमा परेका समुदायहरू जस्तै महिला, दलित, आदिवासी र सिमान्तकृत समूहहरूलाई आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक रूपमा जो राज्यको मूलधारमा अन्य समुह र वर्गसँग समान रूपमा विभेदका कारण आउन सकेका हुँदैनन् र यिनीहरूको सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक स्रोतमा पनि पहुँचको अभाव रहेको हुन्छ। सामाजिक समावेशीकरणअन्तर्गत राज्यले वास्तविक रूपमा सामाजिक वञ्चितीकरणमा परेको वा पारिएको समुदायको पहिचान गरी उनीहरूलाई राज्यको मूलधारमा ल्याउने वातावरणको सृर्जना गर्दछ। सामाजिक वहिष्करणको मुद्दा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा १९७० पश्चात् पहिलो प्राथमिकताको सूचीमा राखी सामाजिक समावेशीकरणको आयामसँग जोडेर बहसका लागि अगाडि सारिएको हो।

नेपालमा समावेशीकरणको अवधारणालाई केलाउने हो भने जाति, समुदाय र सामाजिक, आर्थिक र भौगोलिक रूपमा वहिष्करणमा परेको समूहलाई लिने गरिन्छ। पिछडिएका वर्ग, क्षेत्र र समुदायका नागरिकलाई देशको मूलधारमा ल्याउन सकारात्मक विभेदका नीतिको कार्यान्वयनलगायत समाजमा विद्यमान सबै खाले आर्थिक, सामाजिक, लैङ्गिक र जातीय विभेदको अन्त्य गर्न संवैधानिक व्यवस्था कायम गरिएको छ। त्यस्तै, राज्यका सबै निकायमा सबै वर्ग, क्षेत्र र समुदायको उचित प्रतिनिधित्व गराउन नीति-निर्माण तहसम्म उपेक्षित तथा उत्पीडित वर्गको पहुँच पुऱ्याउने नीतिगत र कानूनी व्यवस्थाको तय गरिएको छ। नेपालमा समावेशीकरण प्रक्रियाको थालनी सघीय लोकतान्त्रिक गणतान्त्रिक राज्यप्रणाली स्थापना २०६३/०६४ पश्चात राज्यका सबै तहमा सबैको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न सुरु भएको हो। यसलाई संस्थागत गर्न नीतिगत व्यवस्था बनाई सोअनुरूप कानुनमै व्यवस्था गरिँदै आइएको छ। जसअनुसार नेपालको संविधानमा समावेशी राज्य प्रणाली हुने उद्घोष र राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीतिहरू र मौलिक

हकमा समेत सामाजिक न्याय र समावेशिता सम्बन्धी विशेष व्यवस्था गरिएको छ। विगतमा विकास र राजनितिमा महिलाहरूको सहभागिता ३३ प्रतिशतको व्यवस्थापन भए तापनि यो सङ्ख्यात्मक सूचकहरू मात्र सम्बोधन भएको हुँदा महिला जनजाति, दलित, अपाङ्ग, एकल महिला भौगोलिक कारणले पिछडिएको क्षेत्रका जनताहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता नभई उनीहरू सामाजिक न्यायवाट वञ्चित छन्। यद्यपि, राज्यले नागरिकहरूका बीच उत्पत्ति, धर्म, वर्ण, जात, जाति, लिङ्ग,आर्थिक अवस्था, भाषा, क्षेत्र, वैचारिक आस्था वा यस्तै अन्य कुनै आधारमा भेदभाव गर्ने छैन भनी संवैधानिक व्यवस्था गरेका कारण महिला तथा सिमान्तकृत समुदायको सहभागितामा बृद्धि त भयो तथापि कार्यकारी पदमा अझै महिला र सीमान्तकृत वर्गको पहुँच स्थापना गर्न सकिएको छैन।

स्थानीय तहको सन्दर्भमा हेर्दा कानूनको बाध्यात्मककारी व्यवस्थाले राजनैतिक तहमा निर्वाचित हुने, बजेट तथा कार्यक्रममा महिला तथा सिमान्तकृत समुदायका लागि भनेर बेग्लै व्यवस्था गर्ने गरए तापनि यथार्थमा नीति निर्माणका समयमा उनीहरू माथि या त दवाव सृर्जना गर्ने या निर्णय प्रक्रियालाई लम्ब्याएर निराश बनाउने र अन्त्यमा आत्मसमर्पणको अवस्था सृर्जना गरेको देखिन्छ। त्यस्तै, बजेट र कार्यक्रमका सन्दर्भमा हेर्दा अधिकांशतः महिला तथा सिमान्तकृत समुदायको नाममा छुट्ट्याउने बजेट नगरपालिकाको अबण्डा कोषमा राख्ने गरिन्छ पछि यसलाई आवश्यकताअनुसार महिला तथा सिमान्तकृत समुदायलाई पनि उपयोग हुने परिभाषा गरी यो बजेट तथा कार्यक्रम अन्य गतिविधिमा खर्च गरिन्छ। यस्तो परिस्थितिमा सामाजिक समावेशीकरण नीतिको अवधारणा विकासको पूर्वशर्त हो वा राजनैतिक चालबाजी हो भनी स्पष्ट औंल्याउनुपर्ने आवश्यकता छ।

६. निष्कर्ष तथा सुझावहरू

२०७४ मा पुनर्गठित स्थानीय सरकारहरूको मुख्य उद्देश्य स्थानीय समुदायमा दक्ष, प्रभावकारी र उत्तरदायी ढङ्गले सार्वजनिक सेवाहरू पुऱ्याउन, जनताको जीवनस्तर उकास्न सामाजिक र आर्थिक विकास गतिविधिहरू सञ्चालन गर्ने र स्थानीय तहहरूलाई आवश्यक पर्ने नीति निर्माण र विकास निर्माण कार्यमा स्थानीय जनताहरूलाई सहभागी गराई विकासको प्रतिफल तिनै जनताहरूले सजिलै उपभोग गर्न पाउन भन्ने रहेको छ।

यसलाई स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ लगायत अन्य ऐन तथा नियमहरूले स्थानीय तहहरूलाई गुणस्तरीय सेवा सुविधाहरू व्यवस्थित, जनउत्तरदायी र प्रभावकारी तरिकाबाट प्रवाह गर्न थप सहयोग पुऱ्याइरहेका छन् । यस परिप्रेक्षमा स्थानीय तहले आफ्ना समस्याहरूको पहिचान, समस्याको सम्बोधन र व्यवस्थापनका लागि स्थानीय जनतालाई अगाडि सारेका छन् । यसका लागि स्थानीय तह वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७४ ले थप मद्दत पुऱ्याएको छ । त्यसो त योजना तर्जुमा गरी स्थानीय समुदायको विकास गर्ने रणनीति २००७ सालपश्चात औपचारिक रूपमा सुरु गरिएको हो । तत्पश्चात् २०१७ पश्चात "पञ्चायत" प्रणालीको सुरुवातसँगै पञ्चायतका निकायहरूको जन्म र सेवा प्रवाहको ढाँचा तयार हुन गयो । तथापि, यो प्रयास राजा र राजनैतिक दलहरूबीचको आन्तरिक द्वन्द्वका कारण कमजोर हुन पुग्यो भने विकासको नमुना केन्द्रिकृत प्रणालीमा आधारित भएको हुँदा टाठाबाठाबाहेक सामान्य जनताको पहुँच टाढा रह्यो भने यी निकायहरूले केन्द्र सरकारको विषयगत शाखाको रूपमा काम गरेको पाइन्छ ।

२०४५/०४६ मा तयार पारिएको वन क्षेत्रको मास्टर प्लानले स्थानीय स्रोत व्यवस्थापन गर्नका लगि जनसहभागितामा आधारित Bottom up Planning को अवधारणालाई स्थानीयस्तरमा संस्थागत भयो र यसको प्रयोग अन्य क्षेत्रमा समेत सफलतापूर्वक हुन गयो । २०५५ मा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र २०५६ मा नियमावलीको कार्यान्वयन गरियो । यसले सहभागितामूलक योजना र बजेट प्रक्रियालाई नागरिक र सरकारबीचमा जोड्ने प्रयास गऱ्यो भने तल्लो तहको आवाज केन्द्रसम्म पुऱ्याउने संयन्त्रको विकास पनि गऱ्यो । यस कालमा सरकारी र गैरसरकारी संस्थाहरूले यसै कानूनी संरचनाका आधारमा नागरिकहरूलाई सहभागितामूलक योजनाको प्रक्रियामा संलग्न हुन प्रोत्साहित गरे । जसले १४ चरणको योजनाका नामले व्यापकता पायो । तथापि, आदिवासी, जनजाति, र दलित, महिला अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरू, वरिष्ठ नागरिकहरू र भौगोलिक रूपमा समेत पछाडि परेको क्षेत्र विविध कारणहरूले अन्य नागरिकसरह पहुँच नरहने हुँदा यो वर्गलाई विशेष सुविधा दिन असफल रह्यो । देशमा सङ्घीय लोकतन्त्रको स्थापना भएपश्चात् सामाजिक समावेशीकरणको नीतिलाई आत्मसात गरी नगरपालिकाहरूले हाल सात चरणको योजना प्रक्रियालाई महत्त्वका

साथ प्रयोग गरिरहेका छन् । यस पद्धतिअनुसार नगरपालिकाहरूले कानूनबमोजिम सबै संरचनाहरूको निर्माण गरे जसबाट नगरपालिकाहरूमा सुशासनको पद्धतिलाई चुस्तदुरूस्त बनाई प्रवाह हुने सेवाहरूमा नागरिकहरूको पहुँच पुऱ्याउन र स्थानीयस्तरमा दिगो विकास र समृद्धि हासिल गर्नका लागि स्थानीय तहको योजना र बजेटको तर्जुमा गर्ने गरेका छन् । यस प्रक्रियाले विभिन्न तहका सरकारहरूको बीचमा परस्पर निर्भरता कायम हुन जान्छ र स्थानीयस्तरमा विकासको लक्ष्य र व्ययको स्तर निर्धारण हुन्छ । यसैका आधारमा बस्तीस्तरका छलफल र परामर्शमा सबै घरधुरी र नागरिकहरूलाई समस्याको पहिचान, परियोजनाको छनोट, परियोजनाको प्राथमिकता र निर्णय लिने कार्यमा संलग्न गराइयो । यस परामर्श बैठकमा बस्तीस्तरका सबै नागरिकहरू जस्तै बालबालिका, महिला, आदिवासी र जनजाति, मधेसी, दलित, अशक्त, सीमान्तकृत र पिछडिएका वर्गलगायतका समुदायहरूको सार्थक उपस्थिति रहेको पाइयो । वडा तहका प्रतिनिधिहरूले बस्ती तथा वडा तहको विकास तथा सेवासम्बन्धी आवश्यकताहरूलाई पहिचान गर्न र प्राथमिकता छुट्याउन उनीहरूको सहभागितालाई सुनिश्चित गरको पाइयो । तथापि नगरपालिकाको बजेट तथा कार्यक्रममा महिला तथा सिमान्तकृत समुदायका लागि भनेर बेग्लै व्यवस्था गर्ने कानूनको बाध्यात्मककारी व्यवस्थाका भए तापनि यथार्थमा नीति निर्माणका समयमा उनीहरू माथि या त दवाव सिर्जना गर्ने या निर्णय प्रक्रियालाई लम्ब्याएर निराश बनाउने र अन्त्यमा आत्मसमर्पणको अवस्था सिर्जना गरेको देखिन्छ ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को कार्यान्वयनपश्चात स्थानीयस्तरको समावेशी विकास र शासन प्रक्रियामा समुदाय र नागरिकको सहभागिता सुनिश्चित गर्दै उनीहरूलाई योजना तर्जुमा तथा बजेटको गर्ने र कार्यान्वयनमा स्थानीय जनतालाई सहभागी बनाउने संयन्त्रको विकास गरिरहेका छन् । यसले स्थानीयस्तरमा एकातर्फ जनसहभागीता तथा त्यसमा गतिशीलता प्रदान गरिरहेको छ भने अर्कोतर्फ सुशासनका आधारभूत पक्षहरूको सुनिश्चितता गरिरहेको छ । यसका लागि नगरपालिकामा जनताका प्रतिनिधिहरूको प्रत्यक्ष सहभागिता रहेको छ । तथापि अधिकांश नगरपालिकाहरूमा मेयर र सिइओको निर्णय प्रभावशाली देखियो । यहाँ महिला, दलित वा अल्पसङ्ख्यक सदस्यहरूबाट आएका विचारहरूलाई पर्याप्त स्थान दिएको

देखिएन । साथै, कमिटीको बैठकमा उनीहरूको उपस्थिति साक्षी बस्न बोलाइको जस्तो मात्र पाइयो । यसका अलावा, केही नगरपालिकाहरूमा वडाअध्यक्षहरूको समेत ठूलो प्रभाव पारेका देखियो जसले वार्षिक नीति तथा कार्यक्रममा नै प्रभाव पारेको पाइयो । बजेटको विनियोजन बराबरी भागबन्डाको आधारमा तयार गरी बजेट सिलिङ तलका इकाईहरूमा पठाएको देखियो । अध्ययन गरिएका नगरपालिकाहरूको अवस्थालाई हेर्दा पूर्वाधार विकासमा मात्र पुँजिगत खर्चको ७० प्रतिशतभन्दा कम कुनै पनि नगरपालिकामा देखिएन । यी मुद्दाबाहेक नगरपालिका बोर्डले तय गरेको वार्षिक कार्यक्रम र बजेट उपर विषयगत मन्त्रालयहरूले खासै चासो राखेको देखिएन र नगरपालिकाले तर्जुमा गरेको कार्यक्रम र बजेट गहन विश्लेषणमा आधारित नभएको र विषयगत मन्त्रालयका कार्यक्रमहरू प्राथमिकतामा नराखिने हुँदा यस्तो समन्वय र सम्बन्ध विकासमा केही समस्या देखिन्छन् । बस्ती तथा वडास्तरबाट वर्षेनी योजनाहरूको सङ्कलन बिना प्राथमिकीकरण र उपलब्ध स्रोतको प्रक्षेपण नहुने हुँदा माग धेरै हुन जाने र वार्षिक योजनामा नपर्ने भएकाले नागरिक तहमा स्थानीय सरकारको वार्षिक योजना र बजेट वास्तविक आवश्यकताभन्दा परम्परागत अभ्यासको निरन्तरता हो भन्ने बुझाई रहेको देखिन्छ । पिछडिएका वर्ग, क्षेत्र र समुदायका नागरिकलाई देशको मूलधारमा ल्याउन सकारात्मक विभेदका नीतिको कार्यान्वयनलगायत समाजमा विद्यमान सबै खाले आर्थिक, सामाजिक, लैङ्गिक र जातीय विभेदको अन्त्य गर्न समस्या देखिएको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

Acharya, K.K. & Zafarullah, H. (2019). Community governance and service delivery in Nepal: an assessment of influencing factors. *Commonwealth Journal of Local Governance,* 2019: 1-22.

Acharya, K. K. and Scott, J., (2020). "Cultivating Local Capacity to Restructure Nepali Governance", In S.N. Deb, G. Subhalakshmi&K. Chakraborti (Eds.), *Upholding Justice: Social, Psychological and Legal Perspectives* (First ed., pp. 171-190), Routledge India.

Acharya, K.K., (2018). Local Governance Restructuring in Nepal: From Government to Governmentality. *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology,* Vol. 12, 37-49.

GoN, (2017). *Local Government Operation Act* (2074 B.S.). Kathmandu. Nepal Law Commission.

GoN, (2017). *Inter-Governmental Fiscal Transfer Act* (2074 B.S.). Kathmandu. Nepal Law Commission.

GoN, (2017). *National Natural Resources and Fiscal Commission Act* (2074 B.S.). Kathmandu. Nepal Law Commission.

GoN, (201). स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन २०७४, काठमाडौं, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।

GoN, (2015). *The Constitution of Nepal*. Kathmandu. Nepal Law Commission.

GoN, (1999). *Local Self Governance Act*(2055 B.S.). Kathmandu. Nepal Law Commission.

GoN, (1999). *Local Self Governance Bylaws* (2056 B.S.). Kathmandu. Nepal Law Commission.

Pradhan, B. P. (1985). Integrated rural development projects in Nepal: A review. *Occasional Paper,* no. 2 (pp. 1-69). Kathmandu, ICIMOD.

Functional Assignment and Law-making in Federal Nepal

Jony Mainaly*
Advocate

Introduction

After a long haul of political transition, Nepal is in the midst of constitutional and legal transition. The Constitution of Nepal adopted in 2015 established federal governance structure in the country that formally ended political transition the country faced for over a decade. The constitution shares state's power among three levels of government—federal, provincial and local.1 These three spheres of government are entrusted with both legislative and executive powers. The lack of clarity on exercise of these legislative and executive functions have brought about constitutional and legal uncertainties and ambiguities in the country.

The all tiers of government exercise their legislative competencies as per provisions stipulated in five different Schedules (5 to 9) of the Constitution. These Schedules provide both exclusive and concurrent jurisdictions of all three tiers of government. Schedule 5, 6 and 8 provides exclusive function of the federation, province and local governments respectively. Schedule 7 and 9 provides the concurrent jurisdiction of federation and province; and federation, province and local governments respectively. Article 232 of the constitution articulates three cardinal principles—cooperation, coordination and co-existence- that determine the inter-relation between and among

* Jony Mainaly is a practicing lawyer and a freelance researcher based in Kathmandu, Nepal. Email jonymainaly@gmail.com

1 Article 56 of the Constitution of Nepal

local, provincial and federal government. This demonstrates the modal of cooperative federalism that the constitution of Nepal adopts.

In the aftermath of election of all three levels of governments, all the governments are exercising their constitutional obligation to formulate and implement laws, policies and programs within their respective domain. However, the exercise of these powers has not come without challenges. All three government spheres face challenges in exercising their constitutional obligations. The challenges stem from, primarily, the constitutional design of share of powers enumerated in the schedules (5-9). The all three governments faced the fraught in terms of translating the legislative and executive powers from unitary to federal governance system.

Among many challenges faced in the implementation of federalism, the paper outlines the legal contradictions and uncertainties that the three levels of government have faced. Among many dynamics of the contradictions, the paper focuses on the federal legislative action that hinders on effective functioning of provincial and local governments. The paper argues how the constitutional share of powers articulated in the schedules are the source of legal contradictions and challenges. The limited understanding and operationalization of the exclusive and concurrent jurisdictions of three levels of government is the major challenge. The new governance structure with lack of law making experiences in the past impaired provincial and local government's ability to effectively formulate laws within their jurisdictions.

Functional division in federal Nepal

The guarantee of power or functional distribution between and among different levels of government in the constitution is the basic characteristic of a federal system. The distribution of power among three levels of government in Nepal where all levels have legislative competencies are provided in the Schedules. Schedule 5 provides the exclusive jurisdiction of the federal government with 35 exclusive functions. Schedule 6 and 8 provide for exclusive jurisdictions of the province and local government with 21 and 22 exclusive functions respectively. There are 25 functions under the

concurrent jurisdictions of federal and province and 15 functions under the federal, provincial and local level which are stipulated in Schedule 9.

Article 57 of the Constitution provides for the distribution of state power where the exclusive and concurrent legislative competencies are distributed among three levels of government through different schedules as provided above. Article 57 provides that each level of the governments is entitled to exercise the functions in each exclusive jurisdiction pursuant to the constitution. To elaborate, the federation can exercise its exclusive jurisdiction (matters provided in Schedule 5) pursuant to this constitution and the federal law.[2] Similarly, the province can exercise its exclusive jurisdiction (matters provided in Schedule 6) pursuant to the constitution and the provincial law.[3] Likewise, the local level can exercise its exclusive jurisdiction (matters provided in Schedule 8) pursuant to the constitution and the local law.[4]

In terms of the concurrent jurisdictions, Article 57 (6) and (7) states that the provincial law shall not be inconsistent with federal law and the local law shall not be inconsistent with the provincial and federal law. In case of inconsistencies, such laws shall be invalid to the extent of such inconsistency.

Another important provision regarding jurisdictions of three levels of government is Article 133 (1) of the Constitution. Through Article 133 (1), Nepal's constitutional design gives laws enacted by federal government a supremacy over the laws enacted by provincial and local governments. Article 133 of the Constitution pronounces the jurisdiction of the Supreme Court. It provides that the Court can declare void any provincial law or part of it if it is inconsistent with the federal law, or any local law or part of it can be declared void if it is inconsistent with provincial or federal law. Consequently, federal law remains in place in case of any inconsistences with local or provincial laws, irrespective of them being in exclusive or concurrent list.

This provision on supremacy of federal law impliedly demands that a meticulous exercise in placing the exclusive and concurrent functions while

2 Article 57(1) of the Constitution of Nepal

3 Article 57(2) of the Constitution of Nepal

4 Article 57(4) of the Constitution of Nepal

drafting constitution is necessary. The thoughtful and rigorous exercise can help minimize the contradictions if not totally avoid them. However, the overlapping and competing jurisdictions, which will be discussed in the subsequent section, provides the flaws in placing exclusive and concurrent jurisdictions in different and overlapping places causing further ambiguities and uncertainties in law making. It demonstrates the limited discussion and discourse during constitution drafting on these crucial issues.

Overlapping and conflicting jurisdictions

As the residual power (those functions not allocated in any lists of the schedules) resides on the federation[5], the constitution seems to have made long list of competencies allocated in different schedule. Though maybe with fair intention to chart out the competencies so as to limit the exercise of residual power by the federation, the long list of these competencies overlap and conflict with one another. These overlapping competencies are also unscientific and illogical from functional point of view. Although, watertight compartmentalization of functions is not possible or desirable in cooperative federal jurisdiction, blatant violation of exclusive and shared rule principle in federalism has created present day ambiguities in law making, particularly in provincial and local level.

The overlapping jurisdictions, enumerated in Schedules of the constitution, often conflict with each other. For example, 'environment,' fall under exclusive function of all the levels of government in one name or the other. Principally, any exclusive function is enumerated in one jurisdiction because it serves the purpose and it should be provided in exclusion of other jurisdictions. When the same functions are enumerated in different exclusive functions, conflict in exercising the function arises. Also, some other functions such as 'health services' is listed under exclusive jurisdiction of both federal and provincial levels and also under local level named with 'basic health and sanitation.' The chances of conflict increase in determining functions between and among different lists and determining what is basic and what is not. In determination of what is basic and what is not again brings federal law in prominence.

5 Article 58 of the Constitution of Nepal

There are other confusions and contradictions regarding overlaps in exclusive and concurrent list. For example, 'social security' falls under federal exclusive list and concurrent list of federal and provincial and also in the concurrent list of all three levels of governments. In principle, the functions that are in exclusive list (that each level can exercise by excluding other levels), if are also incorporated in concurrent list (where provincial law should conform with federal law and the local law should confirm provincial and federal law), the concurrent jurisdiction prevails in practice whereby giving federal government the ultimate say. This is against the fundamentals of exclusive and shared functions and the spirit of federalism.

The unthoughtful placement of different functions under different lists contains the inherent conflict that has surfaced in the existing law-making processes in federal Nepal. In one way or the other, the federal government has retained ultimate say in the law-making where the exclusive functions if contradict with federal, the federal exclusive prevails over the provincial and local level. And under concurrent function, the federal law, by constitution, prevails over local and provincial law. This provides provincial and local level, a disincentive to formulate laws under their exclusive or concurrent mandates. This has resulted in inaction on the part of provincial and local government with the fear of invalidation of their law from federal law. The table below shows some of the examples of the overlapping jurisdictions.

Table 1. Functional Division in federal Nepal

Legislative competences	Exclusive jurisdiction of federal government (Schedule 5)	Exclusive jurisdiction of provincial government (Schedule 6)	Concurrent jurisdiction of local Federal and Provincial government (Schedule 7)	Exclusive jurisdiction of local government (Schedule 8)	Concurrent jurisdiction of federal, provincial and local government (Schedule 9)
Social security	Social security		Social security		Social security
Environment	National and international environment management	Environment management within the province	Environment protection	Environment protection	environment

Disaster management			Early preparedness for, rescue, relief and rehabilitation from, natural and man-made calamities	Disaster management	Disaster management
Radio	Radio	Operation of radio			
Health	Health policies, services, standards, quality and monitoring	Health services		Basic health and sanitation	Health
Mines and minerals	Excavation	Exploration and management	Mines infrastructure	Protection of mines and minerals	Mines and minerals
Cooperatives	Cooperatives regulation	Cooperative institutions	cooperatives	cooperatives	cooperatives

Unscientific and Illogical Legislative Competencies

The functional division of power among three levels of government is not only overlapping and conflicting but also unscientific and illogical. The unscientific jurisdictions can be exemplified from the illustration of forest related power. The local level has the exclusive jurisdiction over wildlife and bio-diversity. However, forest, where bio-diversity and wildlife are situated, is under concurrent function. Local government, if cannot exercise its authority over local forest, it is impossible to exercise wildlife and biodiversity related function exclusively. This does not hold scientific distribution of power between and among the three tiers of government.

In another example, disaster management, for example, falls under the exclusive function of the local government and also in two concurrent lists (Schedule 7 and 9). The rationale behind these functions under double concurrent list is not clear. From a law making and functional perspective, it is incomprehensible to understand what would federal and provincial government (Schedule 7) do, for example, in disaster management matters, in concurrence that it cannot do

with federal, provincial and local government (Schedule 9) together. From a law-making perspective, there will not be a separate federal law to function based on Schedule 7 or Schedule 9. This brings confusions and complexities in understanding the placings of functions in the constitution. Similar is the case with social security, cooperatives, health, environment. Therefore, the distribution of different functions in different lists are neither scientific nor logical.

The Evolving Dynamics of legal contradictions

In run up to five years of implementation of federal constitution, Nepal has witnessed a few dynamics that are relevant from law making and functional perspective. There are five clear dynamics that this paper discusses in a bit detail a) federal laws contradicting with the constitution; b) federal laws contradicting among each-other; c) incoherent federal law making; d) cases in the Supreme Court; e) efforts in intergovernmental relations.

a) Federal laws and directives contradicting with the constitution

There are two clear dimensions of this phenomenon. First, the federal laws that are adopted by the federal parliament expressly contradicts with the provision and spirit of the constitution and federalism. Second, consequences brought due to failure to adopt laws within the constitutional deadline of one year6 to adopt laws to bring in harmony with the constitution. The failure has negatively affected the functioning for each sphere of government.

Nepal's constitution clearly outlines the relationship between three tiers of government based on the principle of cooperation, coordination and coexistence. While the constitution itself was silent on what constitute cooperation, coordination and co-existence,7 they are somewhat explicit too. However, some examples demonstrate that the federal government has gone against the spirit of these three cardinal principles of implementation of federalism in the country. Many federal laws that are passed by federal parliament are against the spirit of federalism envisioned by the constitution.

6 Article 304 of the Constitution of Nepal.

7 The constitution of South Africa, for example, details out the basis for these cooperation in the constitution itself.

In terms of federal laws contradicting with the constitution, education and forest sectors are prominent examples. As portrayed in the table 2, the constitution has provided the local government with exclusive jurisdiction over primary and secondary education.8 However, the Local Government Operations Act, 2074 has tried to curtail this right of local government by entrusting local government with primary education but only monitoring and regulation related function on secondary level education.9 The local governments have faced tremendous challenges in governing school level education under their jurisdiction. Apart from the laws, the federal government imposes different directives and circulars10 prohibiting the local government to function without federal directives. The local governments therefore are sometimes serving merely as an executive wing of federal government.

Similarly, in the context of forest sector, the constitution enumerates forest related function in the concurrent list.11 Based on this concurrent function, the Local Government Operations Act, 2074 empowers local government12 to make laws, policies and plan on forest, wildlife, biodiversity and protect promote, use, monitor and regulate forest. As per the concurrent functions, the local government's forest law should be in line with the federal forest law. The cooperation, coordination function comes into play here where the federal law gives spaces for the local laws to act within its ambit. However, the federal Forest Act, 2076 does not recognize the local government as a unit of governance in the forest related matters.

b) Federal laws contradicting among each-other

There is inconsistency in federal laws with regards to governing any area. Local Government Operations Act, 2074 (2017)13 empowers the local government to make laws, policies and plan on forest, wildlife, biodiversity

8 Number 8 of Schedule 8 of the Constitution of Nepal.

9 Section 11 (2) (h) of Local Government Operations Act, 2074.

10 Lokranjan Parajuli, et.al. 2019. 'Sanghiya Nepalma Isthaniya Sarkar ra Bidhyalaya Shikshya.' Samaj Adhyan 14. Martin Chautari, Kathmandu, Nepal.

11 Number 7 of Schedule 9 of the Constitution of Nepal.

12 Section 11(4)(e) of Local Government Operations Act, 2074

13 Section 11 (4) (e) of Local Government Operations Act, 2017

and protect, promote, use, monitor and regulate forest. However, the Forest Act, 2076 (2019) does not recognize the local government as any governing unit in terms of forest governance. The constitution recognizes this concurrent function of the local government in forest. It means the federal law cannot override this concurrent power of the local government but only facilitate in effective functioning in a cooperative and coordinated manner. However, Forest Act has constrained local government in exercising its concurrent function articulated in the constitution. Although the local level can formulate laws without contradicting with federal law in forest matter based on the jurisprudence of concurrent functions, but it has not happened in practice.

The table 2 provides the discussion above on some examples of legal contradictions in federal Nepal.

Table 2 Contradictory Laws: some examples

Subject	Constitutional provision	LGOA	specific federal law	Remark
Education	Primary and secondary level education under exclusive function of LG (Schedule 8)	Section 11(2) (h) Primary education and coordination and regulation on secondary level education	No federal law yet	
Forest	Forest under concurrent list (Schedule 9) Wildlife and biodiversity in exclusive function of LG (Schedule 8)	Section 11 (4) (e) LG under concurrent power to make laws, policies and plan on forest, wildlife, biodiversity and protect, promote, utilize, monitor and regulate forest	Forest Act, 2076 does not recognize LG as any governance unit	If forest falls under concurrent function, LG, should have role to play based on the federal law. However, forest related specific federal law does not recognize LG's role

Subject	Constitutional provision	LGOA	specific federal law	Remark
Water Resources	Water utilization under concurrent list of all three tiers (Schedule 9), water resource protection under exclusive function of the FG (Schedule 5)		Water Resource Act, 2049 recognizes the role of local government in water utilization. However, federal government can override this function if deemed necessary	The new Bill on Water Resources was pending on the House.
Natural Resources	Article 251(1) (h) gives the mandate set basis to determine the shares of all level of governments in investment and returns in mobilization of natural resources		National Natural Resources and Fiscal Commission Act, Section 14 (1),(2) determines basis for natural resource mobilization and returns	This constitutional mandate of the Commission is overridden by the federal law
Revenues	Article 251(1) (a) Determine basis and modality for the distribution of revenues between all levels of government		Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, Section 6(2), Section 7 Schedule 4 provides amount of distribution of revenue and royalties among all tiers	This constitutional mandate of the Commission is overridden by the federal law

c) Incoherent federal legal frameworks

As per the cardinal principle of federalism, the federation is entrusted with the responsibility to articulate frameworks and standards. The law-making process in federal level has gathered a lot of criticism. The federal parliament has adopted several federal laws that are inconsistent in law-making in federal set up. The cooperation and coordination principle enshrined in the constitution has not been followed in the law-making processes.

Moreover, the federal laws adopted are inconsistent in articulating its jurisdiction. Some Acts have articulated the functions of local government and have created institution throughout the all tiers of government. Whereas, some Acts only have changed the names of the governing units from VDCs/Municipalities to Rural Municipalities/Municipalities without changing in the functional division as per the constitution. For instance, National Disaster Risk Reduction and Management Act, 2074 has provided the power, function and institutions for local government. Whereas, many other laws have made only a name change from local bodies (VDC/Municipality) to local government (Rural Municipality/Municipality) without recognizing their constitutional power in that subject-matter.

d) Cases in the Supreme Court

The judiciary as a guardian of the constitution is a formal dispute settlement body. The Constitutional Bench of the Supreme Court of Nepal serves as a formal coordination institution for pacific settlement of disputes arising between and among different levels of government. The Constitution of Nepal empowers the Constitutional Bench to interpret the constitution and adjudicate inter-governmental disputes.14 In implementing and institutionalizing federalism, the Constitutional Bench plays instrumental role by interpreting the constitution in the spirit and values of federalism articulated in the Constitution and by effectively adjudicating the disputes between and among three tiers of government. In recent years, different lawsuits challenging the actions of local, provincial and federal governments have reached to the Constitutional Bench. Similarly, local and provincial government have also started to challenge the federal government's action in the Bench. Province Two has championed this practice in particular. Different lawsuits in the Bench is expected to support the interpretation of the constitution. Three cases that are in the Constitutional Bench are briefly presented below.

14 Iain Payne & Kalyan Shrestha. 2020 for Richard Albert, David Landau, Pietro Faraguna and Simon Drugda (eds), I.CONnect-Clough Center 2019 Global Review of Constitutional Law (November 26, 2020). The I.CONnect-Clough Center 2019 Global Review of Constitutional Law. Also see, Article 137 of the Constitution of Nepal.

The Sagarnath Forestry Development Project (SFDP) case15 is a case against federal government filed by Province Two government. The Ministry of Industry, Tourism and the Environment of the Province, filed case against the federal government against its action to dissolve the SFDP's management committee and bring it under Timber Corporation of Nepal Limited which is a federal entity. The Province government claimed that since the national forest within province falls under the exclusive jurisdiction of the province and hence claimed the federal government action as encroachment to its jurisdiction. It claimed the action to be ultra vires. The interim order issued in the case prohibits the federal government to continue its decision. The case is subjudice in the court.

In 2018, Mayor of Dhulikhel Municipality and also the chair of Municipal Association of Nepal, Mr. Ashok Byanju Shrestha, filed a writ petition in the Supreme Court of Nepal.16 Among several claims, the petitioner asserted that the unilateral law making from federal government infringes on the constitutionally guaranteed rights of local government to exercise its legislative and executive functions. Such unilateral action and imposition of laws to local government is the violation of principle of cooperation, coordination and coexistence stipulated in the constitution. The case is subjudice in the court.

In the case of Advocate Lokendra Bahadur Oli vs. Provincial Assembly of Province Two,17 the Constitutional Bench of the Supreme Court of Nepal with a single ruling, invalidated the provincial laws (of six provinces except province one) altogether. The case involved the issue whether the provincial laws under 'Facilities Act' to provide monetary and non-monetary facilities to local elected officials was permitted. The Constitutional Bench ruled that the Facilities Acts which in fact made remunerations to local elected officials, have no constitutional basis and held the Acts inconsistent.

15 Ministry of Industry, Tourism and the Environment, Province Two vs. Office of the Prime Minister and Council of Ministers, Writ No 076-WC-0001 (Decision date: 11/12/2019).

16 Dhulikhel mayor moves SC after not getting to exercise constitutional rights. Available at https://en.setopati.com/political/118637

17 Writ No: 076-WC-0002 (Decision date: 18/10/2019).

The instances of cases discussed above demonstrate the role of Constitutional Bench in implementation of federalism in the country. The role of Constitutional Bench is of paramount importance in order to shape the model of federalism in the country. Its interpretation determines the intergovernmental relations and exercise exclusive and shared functions by all levels of government.

e) Efforts in Intergovernmental relations

The Constitution of Nepal envisions cooperative federalism in the country. It explicitly mentions in Article 232 of the constitution, the cardinal principles that govern intergovernmental relations between three levels of government— cooperation, coordination and coexistence. This requires that the three levels of government cooperate and coordinate in exercising their jurisdictions stipulated in the five Schedules in the constitution in a non-hierarchical basis. The cooperation and coordination during law making and their implementation is fundamental to strengthen intergovernmental relations. However, the Intergovernmental Relations Act, 2077 (2020) is enacted after five years of the constitution. Important to note that this federal law that outlines the cooperation and coordination system itself fails in the process of its formulation to coordinate with provincial and local government while formulating this law. Although formulated late, this law is fundamental in effective implementation of federalism in the country.

The Act provides the cooperation and coordination basis for exercising exclusive and concurrent jurisdictions of all three levels of government, the mechanisms during policy and law making, planning and implementation. Importantly, it envisions National Coordination Council in Section 16 of the Act while law making by different levels of government. If implemented effectively, the Council also with provision for its Secretariat, serves as a platform to discuss, dialogue and negotiate on different division of law making power of all three levels of government. The Act also envisions the dispute settlement mechanism that promotes alternative dispute settlement mechanism.

The Act also helps in ending a tendency of wait and see in the provincial and local law making. In absence of federal laws, the local and provincial government did not formulate laws under their jurisdiction. Section 6(4) of the Act empowers local and provincial government to formulate and implement laws that fall under concurrent list even when the federal government has not made law. This is a positive provision that can help cease the status quo. However, this would still disincentive the provincial and local government with the fear of getting their laws invalidated by the federal law after its enactment with the supremacy clause of the constitution.

Conclusion and way forward

The Constitution of Nepal shares legal competencies among three levels of government—federal, provincial and local. The exclusive and concurrent functions are distributed among the three tiers. The functional assignments overlap and compete with each other resulting in complexities in law making and its implementation. A lack of understanding and operationalization of jurisprudence of exclusive and shared functions is a core problem in effectively implementing federalism in the country.

Due to lack of meticulous functional assignments there are several phenomena that are in rise. There are federal laws that contradict with the constitution. The case of Local Government Operations Act that constrict the constitutional guarantee of local government's authority over primary and secondary level education is an example of the same. The federal laws conflict with one another. As exemplified by the case of Local Government Operations Act and the Forest Act, federal laws contradict among each other.

The positive phenomenon can be considered as the enactment of the Intergovernmental Relations Act. Although this law still reinforces the federal dominance but has made some clarity on use of these rights where the local and provincial governments are not required to wait for the federal government to enact and implement laws in case of shared functions.

The role of the Constitutional Bench of the Supreme Court of Nepal is instrumental in addressing the complexities and ambiguities in exercising the

constitutional powers and functions by each level of government. The Bench has crucial role to shape the model of federalism in the country by interpreting the ambiguous and often conflicting exclusive and concurrent functions of all levels of government. The constitutional amendment on the other is another recourse to streamline these conflicting functional assignments.

The other institutional arrangement such as National Coordination Council envisioned by the Intergovernmental Relations Act is a crucial step forward in determining the course of federalism in the country. A continuous dialogue, discussion and negotiation in creating better understanding of law-making and implementation through the Council is important. Having a platform of this type can only support the dialogue and addressing conflicts and ambiguities through political means without having to recourse to judicial means.

In order to reform and strengthen the practice of federalism in the values and spirit of the constitution and federalism, our action should recourse to all means—judicial, political and practice. The Constitutional Bench of the Supreme Court with its interpretation of the constitution serves judicial means. The institutional arrangement, particularly, the National Coordination Council facilitates dialogue, discussion and negotiation on law making and resolving legal contradictions arising among three levels of government and serves a political means. Healthy practice based on the values of democracy and federalism helps in reversing the present centralizing tendencies of federal government. The role of all levels of government and citizens is fundamental in instituting good practice in the spirit and values of constitution and federalism.

References

Abrak Saathi, 2017. 'Participatory Constitution-Building in Nepal- A Comparison of the 2008-2012 and the 2013-2015 Process' Journal of Politics and Law, vol 10, No, 4. Canadian Center of Science and Education.

Advocate Lokendra Bahadur Oli vs. Provincial Assembly of Province Two, Writ No: 076-WC-0002 (Decision date: 18/10/2019)

Buddhi Karki & Rohan Edrisinha (eds) 2014 for UNDP. The Federalism Debate in Nepal. UNDP Support to Participatory Constitution Building in Nepal.

Constitution of Nepal

Damodar Adhikari. 2020. Nepal's Road to Federalism- From the Perspective of Grassroots Democracy. RTI International, NC.

Forest Act, 2076 (2019)

Iain Payne & Kalyan Shrestha. 2020 for Richard Albert, David Landau, Pietro Faraguna and Simon Drugda (eds), I.CONnect-Clough Center 2019 Global Review of Constitutional Law (November 26, 2020). The I.CONnect-Clough Center 2019 Global Review of Constitutional Law. Also see, Article 137 of the Constitution of Nepal

Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2074 (2017)

Intergovernmental Relations Act, 2077 (2020)

Jordan Kyle & Danielle Resnick. 2016. Nepal's 2072 Federal Constitution- Implications for the Governance of the Agricultural Sector. IFPRI Discussion Paper 01589. International Food Policy Research Institute.

Keshav K. Acharya. 2018. The capacity of local governments in Nepal: from government to governance and governmentality? Asia Pacific Journal of Public Administration, vol 40. No. 3. Routledge: Taylor and Francis.

Keshav Kumar Acharya & Habib Zafarullah. 2020. Institutionalizing federalism in Nepal: operationalizing obstacles, procrastinated progress. Public Administration and Policy by Emerald Publishing Limited.

Local Government Operations Act, 2074 (2017)

Lokranjan Parajuli, et.al. 2019. 'Sanghiya Nepalma Isthaniya Sarkar ra Bidhyalaya Shikshya.' Samaj Adhyan 14. Martin Chautari, Kathmandu, Nepal.

Maartje De Visser & Ngoc Son Bui. 2019. Contemporary Constitution Making in Asia-Pacific. The Chinese Journal of Comparative Law. Vol 7, No.2.

Ministry of Industry, Tourism and the Environment, Province Two vs. Office of the Prime Minister and Council of Ministers, Writ No 076-WC-0001 (Decision date: 11/12/2019)

National Natural Resources and Fiscal Commission, 2074 (2017)

The World Bank & UNDP. 2019. Policy Note for the Federalism Transition in Nepal. The World Bank.